

**INFORME DE ACTUACIÓN ESPECIAL UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL
DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS DEL
CONFLICTO (UARIV)**

**SEGUIMIENTO A LAS MEDIDAS DE ASISTENCIA, ATENCIÓN, PREVENCIÓN
Y PROTECCIÓN DE LA LEY 1448 DE 2011 – LEY DE VÍCTIMAS Y
RESTITUCIÓN DE TIERRAS -**

**CGR – CDSA No. 200630
DICIEMBRE DE 2013**

**UARIV - SEGUIMIENTO A LAS MEDIDAS DE ASISTENCIA, ATENCIÓN,
PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA LEY 1448 DE 2011 – LEY DE VÍCTIMAS
Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS -**

Contralora General de la República

SANDRA MORELLI RICO

Vicecontralora General

LIGIA HELENA BORRERO

Contralor Delegado Sector Agropecuario

LUIS ALBERTO HIGUERA M.

Director de Vigilancia Fiscal

JAIRO ENRIQUE GARZON R.

Director de Estudios Sectoriales

JUAN CARLOS VILLAMIZAR

Equipo de Trabajo:

Supervisora Encargada

MERCEDES ORTIZ CAÑON

LILIANA RODRIGUEZ SANCHEZ
MARTA LUCIA MESA RODRIGUEZ
ARLEDYS HERNANDEZ BABILONIA
WILLIAM RENE CARRILLO VELOZA
RAFAEL ANTONIO MEZA PABON
DOLORES ANGEL CARDENAS C.

Contratistas Colaboradores

JUAN PABLO SANDOVAL
FERNANDO FEIJO RIVERA

TABLA DE CONTENIDO

	PÁGINA
INTRODUCCIÓN: MARCO NORMATIVO, INSTITUCIONAL Y DE POLÍTICA PÚBLICA	7
- OBJETIVO GENERAL	11
- OBJETIVOS ESPECÍFICOS	11
- HALLAZGOS DE AUDITORÍA	12
- PLAN DE MEJORAMIENTO	12
1. PLANEACIÓN Y PRESUPUESTO PARA ASISTENCIA Y ATENCIÓN	14
1.1. EJECUCIÓN DE RECURSOS DE LA UARIV EN 2012	18
1.2. PLAN ESTRATEGICO DE LA UARIV	19
2. ASISTENCIA Y ATENCION HUMANITARIA	23
2.1. MARCO NORMATIVO	23
2.2. GESTIÓN	29
2.2.1. Ayuda Humanitaria Inmediata	29
2.2.2. Ayuda Humanitaria en Especie	30
2.2.3. Ayuda Humanitaria en Hechos Victimizantes diferentes al Desplazamiento Forzado	33
2.2.4. Ayuda Humanitaria de Emergencia y de Transición	35
2.3. OBSERVACIONES	39
2.3.1 A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	39
2.3.2 A la Procuraduría General de la Nación – PGN	55
2.3.3 Al Departamento para la Prosperidad Social – DPS	56
3. ASISTENCIA EN EDUCACIÓN	66
3.1. CONTEXTO NORMATIVO	66
3.2. PLANEACIÓN Y PRESUPUESTO	69

3.2.1	Lineamientos del Conpes	69
3.2.2.	Lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo	69
3.2.3.	Plan Operativo	72
3.2.4.	Plan de Acción Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	74
3.2.5.	Plan de Acción Ministerio de Educación Nacional – MEN	74
3.2.6.	Presupuesto	78
3.3.	GESTIÓN	81
3.3.1.	Lineamientos de Política Educativa	81
3.3.2.	Acceso, gratuidad, permanencia y calidad en el Sistema Educativo	83
3.3.3.	Líneas de Crédito y subsidios del ICETEX	91
3.3.4.	Selección, admisión y matrícula en la Educación Superior	93
3.4.	OBSERVACIONES	94
3.4.1.	Al Ministerio de Educación Nacional – MEN	94
4.	ASISTENCIA EN SALUD	100
4.1.	MARCO NORMATIVO	100
4.2.	PLANES PARA EJECUTAR LAS MEDIDAS DE SALUD	101
4.2.1.	Lineamientos del CONPES	101
4.2.2.	Lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo	103
4.2.3.	Plan Operativo	106
4.2.4.	Plan de acción del Ministerio de Salud	106
4.2.5.	Presupuesto	107
4.3.	GESTIÓN	110
4.3.1.	Afiliación	110
4.3.2.	Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral A Víctimas — PAPSIVI	113
4.3.3.	Actualización del POS	115
4.3.4.	Atención de Emergencia en salud	116
4.3.5.	Asistencia en salud	116
4.3.6.	Remisiones	117
4.3.7.	Pólizas de salud	117
4.3.8.	Evaluación y control	118
4.4.	OBSERVACIONES	119
4.4.1.	Al Ministerio de Salud	119
5.	FORMACIÓN, GENERACIÓN DE EMPLEO, GENERACIÓN DE INGRESOS Y ESTABILIZACIÓN SOCIO ECONÓMICA.	125

5.1. MARCO NORMATIVO	125
5.2. PLANEACIÓN	126
5.2.1. Lineamientos del Conpes	127
5.2.2. Lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo	127
5.2.3. Planes de Acción	127
5.3. PRESUPUESTO	128
5.4. GESTION	131
5.4.1. Formación y Capacitación	132
5.4.2. Servicio Público de Empleo	132
5.4.3. Programa Especial Familias en su Tierra – FEST	133
5.5. OBSERVACIONES	136
5.5.1 Al Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA	136
5.5.2 Al Departamento de la Prosperidad Social – DPS	137
6. MEDIDAS DE PREVENCIÓN	142
6.1. CONTEXTO NORMATIVO Y DE PLANEACIÓN	142
6.2. OBSERVACIONES	145
6.2.1. A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	145
6.2.2. A la Defensoría del Pueblo Al Ministerio del Interior	152
6.2.3. Al Departamento para la Prosperidad Social – DPS	171
7. MEDIDAS DE PROTECCIÓN	174
7.1. CONTEXTO NORMATIVO	174
7.2. CONTEXTO DE PLANEACIÓN	176
7.3. PROGRAMAS DE PROTECCIÓN VIGENTES	178
7.4. GESTION DE LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN – UNP	181
7.5. OBSERVACIONES	182
7.5.1. A la Unidad Nacional de Protección	182

8.	REPARACIÓN COLECTIVA	183
8.1.	MARCO NORMATIVO Y DE PLANEACIÓN	183
8.2.	OBSERVACIONES	184
8.2.1.	A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	184
9.	ANEXOS	189

INTRODUCCIÓN

MARCO NORMATIVO, INSTITUCIONAL Y DE POLÍTICA PÚBLICA.

La Ley 1448 de 2011 establece un conjunto de medidas Judiciales, Administrativas, Sociales, Económicas, Individuales y Colectivas, para alcanzar el Goce efectivo de Derechos –GED– a la verdad, a la justicia y a la reparación con garantía de no repetición de la población víctima, en condiciones de respeto y dignidad¹. Esta Ley, que con excepción del componente de restitución de tierras, es reglamentada por el Decreto 4800 de 2011, complementa lo dispuesto en la Ley 387 de 1997 sobre atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada. Asimismo, los componentes de prevención y protección deben atender las disposiciones de los Decretos 2780 de 2010 y 4912 de 2011. El primero, reemplaza el Comité Interinstitucional por la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas y el segundo, organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección.

Para cumplir con sus propósitos, la ley 1448 de 2011 acude a un arreglo institucional basado en el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas–SNARIV²- coordinado por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas³ -UARIV-. Esa entidad también debe ejecutar sus propias funciones, entre las que se destaca la de desarrollar estrategias en el manejo, acompañamiento, orientación y seguimiento de las emergencias humanitarias y atentados terroristas, implementar acciones para garantizar la atención oportuna e integral en la emergencia de desplazamientos masivos, entrega de ayuda humanitaria inmediata en los términos del artículo 47 de la ley de víctimas, de la ayuda humanitaria de emergencia (art. 64) y de la ayuda humanitaria de transición en los términos del art. 65⁴.

Por su parte, el Conpes 3726 de 2012 diseñó el Plan Nacional de Atención y Reparación a Víctimas –PNARIV- con base en la Ley, y desarrolló para cada componente su alcance, universo, ruta de acceso e implementación de las medidas y las acciones específicas bajo el enfoque diferencial de niños, niñas y

¹ Artículo 1º de la ley 1448

² Artículo 159 de la ley 1148 de 2011

³ Artículo 166 de la ley 1148 de 2011

⁴ Artículo 168 de la ley 1148 de 2011

adolescentes, mujeres, grupos étnicos y discapacidad y, además, estableció la ruta para que las víctimas accedan a las medidas contempladas en la ley 1448.

De otro lado, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”, que contiene las políticas a ejecutar durante el cuatrienio, planteó estrategias y programas orientados a beneficiar a las víctimas del conflicto. Dentro del segundo pilar (“2. Igualdad de oportunidades para la prosperidad social”), el objetivo “2.2 Promoción Social” incluyó la estrategia “2.2.2 Política para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia”. Los lineamientos estratégicos de esta política responden a los ejes problemáticos identificados en el diagnóstico. Así, para enfrentar la persistencia de los hechos que causan el desplazamiento, se plantearon cerca de nueve medidas de prevención y protección de los derechos de las víctimas y para lograr el Goce Efectivo de Derechos –GED–, se proponen cuatro acciones con herramientas complementarias (también, cuatro), que propenden por superar los problemas estructurales de coordinación, abordaje psicosocial, enfoque diferencial y participación⁵.

De acuerdo con el Plan Plurianual de Inversiones, esta política tendría una asignación de \$7.9 billones (\$ de 2010) para el cuatrienio; el 63.16% sería financiado por el Gobierno Nacional, el 29% por las entidades territoriales y el restante 8% por el sector privado. Para el seguimiento de la política se propusieron 26 indicadores para los cuales se fijaron metas anuales y cuatrienales.

Además de la “Política para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia”, el plan incluye otras medidas que benefician a esta población y se encuentran referidas en los distintos capítulos que abordan los cinco pilares contenidos en el plan. Por ejemplo, en el Plan se imparten lineamientos para la definición de políticas y estrategias regionales diferenciadas, de acuerdo con los ejes del PND⁶; dentro del eje “Desarrollo social integral e igualdad de oportunidades” se encuentra un lineamiento relacionado con “Consolidación de la zona del Catatumbo e implementación de programas de empleo, vivienda para la

⁵ **Acciones:** dar continuidad y mejorar las medidas de identidad, salud, educación, reunificación familiar; 2. Fortalecer y ajustar las medidas de atención psicosocial, vacunación, subsistencia, orientación jurídica y psicosocial, educación y alimentación; 3. Articular las políticas de vivienda, generación de ingresos y restitución de tierras en el marco del retorno y reubicación para el restablecimiento social y económico de la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia –PVDFV– y 4. Articular acciones para la reparación integral. **Herramientas:** 1. Ejes transversales (enfoque diferencial, retornos y reubicaciones, adecuación de oferta institucional, atención y abordaje psicosocial, participación, sistemas de información); 2. Criterios para determinar la superación de la situación de vulnerabilidad; 3. Seguimiento a la garantía del GED hogar por hogar; 4. Coordinación

⁶ Los Ejes del PND 2010-2014 “Prosperidad para todos” son: crecimiento sostenible, desarrollo social e igualdad de oportunidades e institucionalidad y buen gobierno.

población desplazada, unido a vivienda saludable, titulación y restitución de tierras diferenciando en caso de población étnica”, cuya área de influencia es Norte de Santander⁷. En este mismo sentido, se identifican “dinámicas de gestión y planificación territorial” que el plan propone identificar, caracterizar, complementar y retroalimentar políticamente para promover el desarrollo regional; en esa identificación se encuentran los Laboratorios de Paz II: Proyecto Paz y Desarrollo, cuyo propósito es “Generar condiciones sociales y económicas de mejoramiento de la calidad de vida de comunidades vulnerables y de estabilización socioeconómica sostenible de familias desplazadas por la violencia, en cinco regiones críticas del país: 1. Alto Patía - Macizo Colombiano; 2. Magdalena Medio; 3. Montes de María; 4. Norte de Santander; 5. Oriente Antioqueño⁸.

En materia de servicios financieros, se propone ampliar el acceso de la población desplazada a la oferta de cuentas de ahorro y al mercado de microseguros. Al definir los sectores con mayor potencial para el crecimiento (locomotoras), el plan expone la importancia estratégica del sector agropecuario para la restitución y reparación de las víctimas. El diagnóstico reconoce el desplazamiento y la ausencia de políticas de desarrollo rural para el acceso de la población a activos productivos como factores determinantes de la pobreza rural y de la grave situación social en el campo. Por eso se propone como meta ofrecer subsidio integral de tierras a 7.600 familias y 11.800 soluciones de vivienda para población desplazada. Así, el seguimiento de la política de asistencia, atención y reparación a la población víctima del conflicto, requiere una comprensión íntegra de las distintas medidas contempladas a lo largo del plan.

En principio los proyectos, las metas, el seguimiento del plan deben ser consistentes con los propuestos por el Conpes y los planes de acción o los planes operativos de los subcomités, puesto que se trata de un objetivo común: la asistencia y atención a las víctimas del conflicto armado.

Así, el marco normativo y de planeación constituyen los parámetros que guían el seguimiento, en el contexto de la organización institucional creada por la Ley. Con base en ellos se adelantó la actuación especial para evaluar la implementación y avance de las medidas de asistencia y atención a las víctimas del conflicto, tal como se propuso en los objetivos. El seguimiento cubrió los componentes de asistencia y atención humanitaria, atención en educación, atención en salud, formación, generación de ingresos y estabilización socioeconómica, prevención, protección y reparación colectiva

⁷ PND 2010-2014 “Prosperidad para todos”. Tomo I. Pag. 43.

⁸ PND 2010-2014 “Prosperidad para todos”. Tomo I. Pag. 45.

En general y como resultado de la evaluación realizada, se observa que la implementación de la política de asistencia atención y reparación a las víctimas del conflicto ha priorizado el componente de ayuda humanitaria, frente a un componente de más largo aliento como el de la reparación integral orientado a la generación de ingresos y estabilización económica de las víctimas. Este hecho entraña el riesgo de convertir la política en asistencialismo y mermar el potencial reparador con el que fue concebida.

Los resultados en los temas examinados pueden puntualizarse en el incumplimiento de metas propuestas o inconsistencia en los datos que se publican respecto a los logros, restricciones en el acceso de la población víctima a los beneficios y servicios ofrecidos en la Ley y escaso control para dar cuenta del cumplimiento de las obligaciones normativas.

Con respecto a las metas y a la información de seguimiento se observó:

- Las metas de reducción de victimización por desplazamiento forzado, definidas en las bases del Plan Nacional de Desarrollo, no se han cumplido en lo transcurrido del cuatrienio.
- Asimismo, se incumplen metas propuestas para la atención de las víctimas, como la relativa a la Creación de los Centros Regionales de Atención Integral a Víctimas – CRAIV y la Operación de las Unidades de Atención Móvil, entre otras. En algunos otros casos, el registro de cumplimiento de metas difiere entre distintos informes públicos.
- Los datos que reportan las entidades involucradas en la implementación de las medidas de educación y salud, tanto en recursos, como en el número de población víctima atendida, presentan inconsistencias sobre la atención brindada a la población víctima.
- Se evidencia falta de control por parte del Departamento para la Prosperidad Social –DPS- en el cruce de información de las bases de datos de esa entidad y el RUV para el reconocimiento de la Ayuda Complementaria del Programa Familias en Acción, asignándosele recursos a población no reconocida oficialmente como desplazada.

Sobre el acceso a los beneficios y servicios ofrecidos por la Ley, se encontró que:

- No siempre se garantiza el acceso a los beneficios creados por la Ley a todas las familias. Es el caso de la ayuda humanitaria, situación militar, documento de identidad, asistencia en salud y educación, entre otras.
- El Ministerio de Salud no ha adelantado la gestión suficiente para garantizar la cobertura total del servicio de salud a las víctimas del conflicto armado.

- Se presentan deficiencias en el Sistema de Alerta Temprana de la Defensoría del Pueblo que limitan la advertencia oportuna de la ocurrencia de hechos victimizantes

Sobre la coordinación interinstitucional y entre niveles de gobierno, se observó:

- Falta gestión en la UARIV, como ente coordinador del SNARIV, para resolver y reaccionar frente situaciones problemáticas en la prestación del servicio por parte de centros y/o puntos de atención, que pueden poner en riesgo a las víctimas.
- La gestión de la UARIV resulta insuficiente para garantizar la coordinación nación territorio.
- No hay articulación en la oferta institucional para solucionar los problemas inherentes a la victimización. Por ejemplo, no existe coordinación entre la oferta de formación para el empleo que brinda el SENA y las medidas de generación de empleo, ingreso y proyectos productivos que buscarían estabilizar socioeconómicamente a las víctimas.

La principal dificultad para el control y seguimiento a la implementación de las medidas es la no diferenciación de la población víctima para el diseño y la ejecución de las políticas educativa y de salud. La población víctima se confunde en las estadísticas de la población vulnerable.

En el informe que a continuación se presenta, se detallan los resultados indicados.

OBJETIVO GENERAL:

Evaluar la gestión, los resultados y la ejecución de los recursos, durante la vigencia 2012, en los subcomponentes de Prevención y Protección, Asistencia y Atención a las víctimas del Conflicto Armado, según la distribución territorial que indique el diagnóstico de ubicación, recepción y atención de las víctimas y teniendo en cuenta los componentes transversales de enfoque diferencial y coordinación nación-territorio.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

1. Evaluar de manera selectiva la gestión, los resultados y la ejecución de los recursos asignados, durante la vigencia 2012, al Componente de Prevención y Protección de la Ley 1448 de 2011 orientado a los programas de protección, las medidas de alertas tempranas, planes de contingencia y protección a líderes,

teniendo en cuenta la aplicación del enfoque diferencial y la coordinación nación-territorio.

2. Evaluar de manera selectiva la gestión, los resultados y la ejecución de los recursos asignados, durante la vigencia 2012, para la implementación del Componente/ de Asistencia y Atención de la Ley 1448 de 2011 en cuanto a las medidas de Educación y salud, teniendo en cuenta el enfoque diferencial y la coordinación nación- territorio.

3. Evaluar en forma selectiva la gestión, los resultados y la ejecución de los recursos asignados para la implementación durante la vigencia 2012 del Componente de Atención y Asistencia de la Ley 1448 de 2011 en cuanto a las medidas de Ayuda Humanitaria inmediata, de emergencia y de Transición, teniendo en cuenta la aplicación del enfoque diferencial y la coordinación nación-territorio.

RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron sesenta y ocho (68) hallazgos Administrativos, sin connotación Fiscal, Penal o Disciplinaria.

PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad debe ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra desarrollando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en este informe.

El Plan de Mejoramiento debe ser presentado a través Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes – SIRECI, de la CGR, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del informe, y debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la Entidad, que deberán responder a cada debilidad detectada y comunicada, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

para efectos de autorizar el registro y transmisión de la información correspondiente a la modalidad Plan de Mejoramiento, a través del SIRECI, conforme a la Resolución 07530 de 2013, el Representante Legal del sujeto de control debe remitir al correo electrónico ***soporte_sireci@contraloria.gov.co*** el documento a través del cual se evidencie la **fecha de recibo** por parte de la

entidad del presente Informe Final de Auditoría, de ser viable el mismo día de su recepción.

Bogotá D.C., 23 DIC 2015



LUIS ALBERTO HIGUERA MALAVER
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

50

1. PLANEACIÓN Y PRESUPUESTO PARA ASISTENCIA Y ATENCIÓN

Los recursos asignados al componente de asistencia durante 2012 superaron en \$237 mm a los programados en el Conpes 3712 de 2011, mientras que los de atención disminuyeron en \$117 mm. De acuerdo con la programación Financiera de la Ley 1448 de 2011 (Conpes 3712 de 2011), en 2012 se asignarían recursos por \$2.229 mm a asistencia y por \$1.280 mm a atención. En la práctica se asignaron \$2.466 mm a asistencia y \$1.130,4 a atención, tal como lo muestra el cuadro 1.1.

El gasto en asistencia fue mayor debido, principalmente, a tres proyectos de inversión ejecutados por entidades del sector salud del gobierno nacional, entre los que se destaca el de afiliación de la población desplazada al régimen subsidiado de la subcuenta solidaridad del Fosyga (135 mm). También aumentaron las asignaciones del Sistema General de Participaciones –SGP- en educación (\$72 mm) y salud (\$47 mm). De otro lado, la asignación prevista para asistencia judicial, por \$31 mm no se realizó y la de identificación, por \$5 mm, se redujo a \$2 mm.

En el caso de atención, se registra reducción en la asignación de recursos para todos sus componentes: ayuda humanitaria (\$85 mm), retornos (\$6 mm) y centros regionales de reparación (\$26 mm).

En el cuadro 1.1 puede observarse que poco más del 80% del total de recursos se dedicó a asistencia, a atención y a indemnización administrativa, mientras que a proyectos de empleo (junto a vivienda y restitución) sólo se dedicó el 13,8%. Eso indica que la política se ha orientado más a “asistir” a las víctimas que a promover su autonomía económica. Además, no todos los recursos de indemnización han sido acompañados para orientarlos a inversión.

Cuadro 1.1.
Ejecución Presupuesto según Componentes, Ley 1448 de 2011, Vigencia 2012

Componente /Medida / Entidad	Compromisos Presupuestales \$ MM	%
1. Asistencia	2.465,9	44,2
Identificación	2,1	
Salud	151,7	
SGP- Salud	1.188,0	
SGP Educación	1.124,0	
2. Atención humanitaria	1.130,4	20,3
3. Reparación	1.864	33,4
Empleo, Vivienda, Restitución	771	13,8
Garantía de no repetición y Medidas de satisfacción	193	3,5
Indemnización en efectivo	900	16,1
4. Costos institucionales	121	2,2
TOTAL	5.581	100,0

Fuente: Cálculos CGR, con base SIIF

El cuadro 1.2 muestra el detalle de la asignación y ejecución de recursos para la asistencia a las víctimas según los proyectos y las entidades que los ejecutan, sin incluir los recursos del SGP debido a que no todos los municipios tienen desagregado, adecuadamente, el componente destinado a atención de población víctima y, en consecuencia, no hay datos confiables sobre esa ejecución, que es del nivel territorial.

El 88% de los recursos (\$135 mm) se dedicó a la afiliación de la población desplazada en el régimen subsidiado a través de la subcuenta solidaridad del Fondo de Solidaridad y Garantías –FOSYGA-. Otro 6.5% (\$10 mm) se orientó a apoyo psicosocial por parte del DPS. Con estos recursos se desarrolló el Programa “Música para la Reconciliación”, con la Fundación Batuta; se atendieron 14.195 niños y niñas víctimas de los 32 departamentos.

Cuadro 1.2.
Presupuesto Asistencia a las Víctimas - vigencia 2012

Componente /Medida /Entidad	Proyecto	Def.	Comp.	Obligac.	Pagos	Aprop. sin comp.	Reserv.	Cuentas x Pagar	Rezago
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5=1-2)	(6=2-3)	(7=3-4)	(8=6+7)
1. Asistencia		154.2	153.9	153.1	152.1	0.4	0.7	1.0	1.8
Identificación		2.5	2.1	1.8	1.8	0.3	0.3	0.0	0.3
Fondo Rotatorio de la Registraduría	Implementación fortalecimiento de la capacidad de respuesta de la Registraduría Nacional del Estado Civil – Atención a PD.	2.5	2.1	1.8	1.8	0.3	0.3	0.0	0.3
Salud		151.8	151.7	151.3	150.3	0.0	0.4	1.0	1.4
Departamento Admitivo Para la Prosperidad Social	Apoyo y Atención psicosocial en zonas afectadas por el desplazamiento forzado a nivel nacional	10.0	10.0	10.0	10.0	0.0	-	-	-
Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social	Ampliación Renovación de la afiliación de régimen subsidiado-subcuenta de solidaridad FOSYGA- atención a la población desplazada- a nivel nacional	134.5	134.5	134.5	134.5	-	-	-	-
Ministerio de Salud y Protección Social	Implantación de proyectos para población en condiciones especiales (salud mental, discapacitados y desplazados)	7.2	7.2	6.8	5.8	-	0.4	1.0	1.4

Fuente: Cálculos CGR con base en Conpes 3712, Mensaje Presidencial Presupuesto 2013. Datos de SIIF, MHCP

El 4.7% (\$7.2 mm) se dedicó a "Implantación de proyectos para población en condiciones especiales (salud mental, discapacitados y desplazados)". De estos, \$4.2 mm se ejecutaron a través de un contrato de prestación de servicios con el Secretariado Nacional de Pastoral Social con el objeto de impulsar procesos locales de inclusión social con enfoque psicosocial, para víctimas de la violencia por el conflicto armado; en la ejecución de ese contrato quedó pendiente una parte por valor de \$422 millones, sobre el cual se constituyó reserva. Los \$3 mm restantes se ejecutaron a través de los departamentos, distritos e instituciones del nivel departamental para atención a la población con discapacidad. Allí quedaron cuentas por pagar a varios departamentos; las mayores fueron Cauca, Caquetá y Magdalena.

Un 1.4% (\$2.14 mm) de los recursos de asistencia, se destinaron al proyecto denominado "Implementación fortalecimiento de la capacidad de respuesta de la Registraduría Nacional del Estado Civil – Atención a Población Desplazada" ejecutado por el Fondo Rotatorio de la Registraduría. Con estos recursos se financiaron las campañas de identificación, documentación y registro en varios departamentos del país. Para la ejecución del proyecto se había programado \$2.5 mm, lo que significó una pérdida de apropiación de \$330 millones y otros \$314 millones quedaron en reservas, por no haberse finalizado los contratos de prestación de servicios para el apoyo de las campañas.

El cuadro 1.3 presenta la programación y ejecución de recursos para la atención a las víctimas durante 2012. Para este componente se había programado un total de \$1.163 mm y se ejecutó \$1.130.4 de forma que hubo pérdida de apropiación por \$32.4 mm. Esa pérdida se registró en los proyectos que desarrolló la UARIV,

\$21.8 mm, en los que desarrolló el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, \$10.3 y \$360 millones en el de asistencia técnica al programa presidencial para los derechos humanos.

La UARIV ejecutó el 65% de los recursos de atención con el desarrollo de tres programas, entre los que se destaca el proyecto de “Prevención atención a la población desplazada”, con el cual se pagó la ayuda humanitaria a la población víctima, a través del contrato interadministrativo 737 con el Banco Agrario. El proyecto “incremento entrega de ayuda humanitaria...”, correspondió a un otrosí del mismo contrato y del proyecto “Asistencia, atención integral a víctimas”, se dedicaron \$52.7 mm a ese mismo propósito. En suma, de los tres proyectos ejecutados por la UARIV, \$729 mm fueron recursos destinados a la ayuda humanitaria en sus varias modalidades. El detalle se explica en la ejecución de las medidas.

Cuadro 1.3.
Presupuesto Atención a las Víctimas - vigencia 2012

Componente /Medida / Entidad	Proyecto	Def.	Comp.	Dbligac.	Pagos	Aprop. sin comp.	Reserv.	Cuentas x Pagar	Rezago
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5=1-2)	(6=2-3)	(7=3-4)	(8=6+7)
2. Atención humanitaria		1,162.8	1,130.4	1,119.5	1,060.9	32.4	10.9	58.7	69.5
Departamento Administrativo Para la Prosperidad Social	Implementación del Programa Familias en Acción para población vulnerable y atención a la población desplazada nacional - FIP.	284.6	284.6	284.6	239.0	-	0.0	45.6	45.6
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	Asistencia a la niñez y apoyo a la familia para posibilitar a los niños el ejercicio de sus derechos - atención a la población desplazada - a nivel nacional	98.3	90.1	87.4	84.1	8.2	2.8	3.3	6.1
	Protección -acciones para preservar y restituir el ejercicio integral de los derechos de la niñez y la familia -atención a la población desplazada - a nivel nacional	24.7	22.6	16.1	16.0	2.1	6.6	0.1	6.6
Presidencia de la Republica	Asistencia técnica al programa presidencial para los derechos humanos y DIH	4.6	4.3	4.1	3.5	0.4	0.2	0.6	0.8
	Asistencia atención integral a víctimas a nivel nacional	53.9	53.8	53.7	52.9	0.2	0.1	0.8	0.9
Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	Incremento entrega de ayuda humanitaria para la población desplazada a nivel nacional	14.0	14.0	14.0	14.0	-	-	-	-
	Prevención atención a la población desplazada nivel nacional	682.6	661.0	659.8	651.4	21.6	1.3	8.3	9.6

Fuente: Cálculos CGR con base en Conpes 3712, Mensaje Presidencial Presupuesto 2013. Datos de SIIF, MHCP

El DPS ejecutó el proyecto denominado “Implementación del programa familias en acción para población vulnerable y atención a la población desplazada” por un valor de \$284.6 mm que correspondió al pago de subsidios de nutrición y educación a beneficiarios de Familias en Acción.

El ICBF ejecutó el proyecto “protección acciones para preservar y restituir el ejercicio integral de los derechos de la niñez y la familia – atención a la población

desplazada- a través del contrato 529 con la Organización Internacional para las Migraciones -OIM-; en este contrato quedó un valor en reservas de \$6.6 mm. El proyecto "Asistencia a la niñez y apoyo a la familia para posibilitar a los niños el ejercicio de sus derechos –atención a la población desplazada" tiene más de 2.545 contratos, entre los que se cuentan servicios en jardines, alimentación, hospedaje, talleres, capacitación, hogares infantiles, pago de impuestos, pago de viáticos, etc.

1.1. EJECUCIÓN DE RECURSOS DE LA UARIV EN 2012

En 2012 se le autorizó presupuesto por \$1.72 billones, pero la apropiación definitiva (disponibilidad real de recursos) ascendió a \$1.85 billones; es decir se incrementó en 7.5% respecto del presupuesto inicial. No obstante, sólo se comprometió \$1.75 billones (94.6% de las apropiaciones), las obligaciones se ubicaron en \$1.73 billones (99% de los compromisos) y se registraron pagos por \$1.57 billones (Cuadro 1.4).

Cuadro 1.4. Ejecución Presupuestal de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - vigencia 2012

UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS					
Presupuesto 2012 (\$Millones)					
Concepto	Presupuesto	Apropiación Final	EJECUCION		
			Compromisos	Obligaciones	Pagos
FUNCIONAMIENTO	954.033	1.021.533	948.792	942.682	802.382
Gastos de Personal	41.186	43.186	35.694	35.258	35.137
Gastos Generales	21.882	19.882	13.011	10.142	5.954
Transferencias Corrientes	890.965	958.465	900.087	897.282	761.291
- Transferencias al Sector Público	2.447	2.447	0	0	0
- Fondo de Reparación a las Víctimas	830.418	956.018	900.087	897.282	761.291
- Fondos Especiales	58.100	0	0	0	0
Inversión	769.003	829.004	798.564	788.824	764.100
- Asistencia Atención Integral a las Víctimas -AAIV	73.582	53.949	53.782	53.680	52.928
- Diseño, Implementación y Ejecución de la PPAIV a nivel Nacional	105.822	78.436	69.734	61.389	45.759
- Prevención, Atención a la PD a nivel Nacional	589.599	636.619	615.048	613.755	605.413
- Prevención, Atención a la PD a nivel Nacional 2	0	46.000	46.000	46.000	46.000
Incremento entrega Ayuda Humanitaria	0	14.000	14.000	14.000	14.000
TOTAL	1.723.036	1.850.537	1.747.356	1.731.506	1.566.482

Fuente: Informe de ejecución presupuestal UARIV Dic. 2012, consistente con el SIIF-

Los gastos de funcionamiento, que parecen ser elevados, se orientan principalmente al Fondo de Reparación de Víctimas (95%), como una transferencia corriente. Con estos recursos se indemniza a las víctimas, de manera que en realidad no son gasto de funcionamiento.

La inversión está conformada por los proyectos ya explicados, que en conjunto contaron con una apropiación de \$829 mm, de los cuales se comprometieron \$798 mm (81.1% de la Apropiación), se obligaron \$788,8 mm y se pagaron \$764,1 mm. Como se indicó una parte importante de estos recursos se dedican a la ayuda humanitaria.

1.2. PLAN ESTRATEGICO DE LA UARIV

Entre los Objetivos Estratégicos de la UARIV se encuentran:

- Contribuir a la prevención de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH
- Implementar mecanismos de atención y asistencia integral eficientes y eficaces para las víctimas
- Brindar una respuesta integral del Estado encaminada a que las víctimas se sientan reparadas
- Contar con un sistema de información integral, para la trazabilidad de la situación de la víctima, desde su declaración hasta la cesación de su vulnerabilidad.
- Poner en marcha, con las entidades competentes tanto del nivel nacional como del territorial, una estrategia integral para la movilización del SNARIV.
- Garantizar la participación efectiva de las víctimas

Las metas asociadas al plan, se registran en el cuadro 1.5.

Cuadro 1.5.
Acciones y metas propuestas por la UARIV

ITEMS A EVALUAR	META 2012	Avance a 31/12/2012	
		Avance	Porcentaje
Centros Regionales o Puntos de Atención operando	6	1	16.67%
Familias víctimas de la violencia que recibieron AH hasta por 2 SMMLV	Por demanda	10.138	
Unidades de Atención Móvil operando	37	0	0%
Solicitudes de hogares víctimas del delito desplazamiento forzado que recibieron atención humanitaria	735.855	919.131	
Atención Humanitaria de Emergencia entregada a grupos étnicos (a Nov. 2012)	100%	100%	
Hogares víctimas desplazamiento forzado que reciben AHE	100%	99.9%	99.9%
Porcentaje de solicitudes de atención humanitaria de emergencia y transición atendidas	100%	87.5%	87.5%
Fuente: Plan de Acción UARIV - año 2012 – Ayuda Humanitaria			

En lo relacionado con atención y asistencia se tiene:

Objetivo Estratégico	Implementar mecanismos de Atención y Asistencia, integral, eficientes y eficaces, para las víctimas con enfoque diferencial			
Línea de Acción	Atención y Orientación	Medidas de Asistencia – Ayuda Humanitaria inmediata –AHÍ–	Medidas de Asistencia – Ayuda Humanitaria de emergencia – AHE–	Medidas de Asistencia – Ayuda Humanitaria de transición –AHT–
Actividades	Crear los Centros Regionales de Atención priorizada y focalizadas por la Dirección de Gestión Humanitaria.	Ordenar la colocación de AH de 2 smmlv por hechos diferentes al desplazamiento	Ordenar la colocación de giro de AHE para víctimas del desplazamiento	Ordenar la colocación de giro de AHT para víctimas del desplazamiento
Meta	6	100%	100%	100%
Unidad	CRAV creados	AHÍ por hechos diferentes al desplazamiento	AHE	AHT
Formula	Nº CRAV creados	Nº de solicitudes de AH diferentes al desplazamiento	(Nº de Solicitudes de AHE colocadas / Nº de Solicitudes de AHE aprobadas) * 100	(Nº de Solicitudes de AHT colocadas / Nº de Solicitudes de AHT aprobadas) * 100
Formula	Nº CRAV creados	Nº de solicitudes de AH diferentes al desplazamiento	(Nº de Solicitudes de AHE colocadas / Nº de Solicitudes de AHE aprobadas) * 100	(Nº de Solicitudes de AHT colocadas / Nº de Solicitudes de AHT aprobadas) * 100
Recurso	Inversión	Inversión	Inversión	Inversión
Responsable	Servicio al Ciudadano	Dirección de Gestión Social y Humanitaria		

Fuente: Unidad de Atención y reparación de Víctimas UARIV 2013. DOCUMENTO? PAGINA? RENDICIÓN?

Como se deriva de los cuadros anteriores, la UARIV orientó su gestión, durante 2012, a la ayuda humanitaria.

El CONPES 3726 de 2012, establece que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF– será responsable de la ejecución del programa de alimentación a partir de 2013. El ICBF es una de las entidades que integra SNARIV y el artículo 65 de la Ley 1448 de 2011, le asigna la competencia de ofrecer alimentación en el componente de Ayuda Humanitaria de Transición. Los artículos 113 a 115 del decreto 4800 de 2011 reglamenta esta norma.

En el Sistema de Metas de Gobierno –SISMEG–, en la estrategia “Política para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia” no se encuentra ningún programa y/o proyecto bajo la responsabilidad del ICBF. No obstante, en las estrategias “Primera Infancia” y “Niñez, adolescencia y juventud”, se encuentran programas y/o proyectos que coadyuvan a la superación del Estado de Cosas Inconstitucionales – ECI- identificado por la Corte Constitucional, los cuales son generales para toda la población que atiende el instituto.

De otra parte, los programas y/o proyectos que se encuentran en el SIIF, para el ICBF son generales y no es posible identificar específicos para población desplazada. Por lo que no hay un parámetro frente al cual se pueda medir el cumplimiento de los mismos.

No obstante, según informe del SNARIV al congreso, presentado en marzo de 2013, referente al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 y demás normas que rigen la materia, en consonancia con la respuesta dada por el ICBF a la CGR presentaron la ejecución de varios programas, entre los cuales se encuentra el Programa de Alimentación en la Transición para Hogares Desplazados. Durante 2012, se diseñó e inscribió el programa ante el Departamento Nacional de Planeación. Este quedó denominado “Programa de Alimentación en la Transición para Hogares Desplazados”. En el último trimestre de 2012 se realizó un piloto en las ciudades de Medellín, Cauca, Florencia, San Andrés de Tumaco y Sincelejo, colocando los recursos correspondientes al componente alimentario del programa a 1.436 hogares, los cuales, de manera simultánea fueron remitidos a las Unidades Móviles de su lugar de residencia para iniciar el esquema de seguimiento y acompañamiento.

La meta era atender 1.515 hogares a través de giros en efectivo, de acuerdo con las solicitudes remitidas por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. El 28 de diciembre de 2012 se remitió un proceso de 1.436 giros, por un valor de \$991.245.000, con la distribución que muestra el cuadro 1.6.

Cuadro 1.6.
Ejecución del piloto del “Programa de Alimentación en la Transición para Hogares Desplazados” ICBF- 2012

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	HOGARES	VALOR	PAGADOS	VALOR	REINTEGRADOS	VALOR
Antioquia	Medellin	720	\$ 487.410.000	469	\$ 321.840.000	250	\$ 165.075.000
Antioquia	Caucasia	61	\$ 44.250.000	55	\$ 40.260.000	6	\$ 3.990.000
Caqueta	Florencia	266	\$ 176.265.000	209	\$ 140.100.000	58	\$ 36.660.000
Nariño	San Andres De Tumaco	25	\$ 16.230.000	22	\$ 14.670.000	3	\$ 1.560.000
Sucre	Sincelejo	364	\$ 267.090.000	248	\$ 182.475.000	116	\$ 84.615.000
TOTAL		1.436	\$ 991.245.000	1.003	\$ 699.345.000	433	\$ 291.900.000

Fuente: ICBF. Informe a la Contraloría

Los giros estuvieron disponibles para cobro hasta el día 14 de enero de 2013. De los 1.436 beneficiarios del piloto, 1.003 cobraron los recursos colocados, los recursos de los 433 beneficiarios que no cobraron fueron reintegrados a la entidad.

2. ASISTENCIA Y ATENCION HUMANITARIA

2.1. MARCO NORMATIVO

La asistencia y atención a las víctimas incluye la ayuda humanitaria, que se presta con el fin de mitigar los efectos negativos que sobre las condiciones de vida de la población tienen las infracciones al Derecho Internacional Humanitario o las violaciones a los Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. La Ley 1448 estableció que las víctimas recibirían la ayuda según sus necesidades inmediatas relacionadas directamente con el hecho victimizante. Así, la norma prevé socorrer, asistir, proteger y atender las necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas a las víctimas⁹

La Corte Constitucional declaró inexecutable las referencias a necesidades “inmediatas” y con relación “directa” al hecho victimizante, mediante Sentencia C-438-13¹⁰. Esto implicaría que la ayuda humanitaria a suministrar no se restringiría a las necesidades “inmediatas” y “directas” surgidas con la ocurrencia del hecho victimizante; puede haber necesidades provocadas indirectamente y de manera posterior que deben ser cubiertas a partir del fallo de la corte

Desde la expedición de la Ley 387 de 1997, la política de atención a la población desplazada incluyó la atención humanitaria. Más adelante, la Ley 418 de 1997 amplió la cobertura de la ayuda humanitaria a víctimas de otros hechos, distintos al desplazamiento forzado. La Ley 1448 de 2011 incorporó la ayuda humanitaria como un derecho al que pueden acceder todas las víctimas independientemente del hecho victimizante, en un marco normativo coherente donde se contemplan todas las víctimas del conflicto. Esta disposición es concomitante con el reconocimiento que hiciera la Corte Constitucional del derecho de las víctimas necesitadas de ayuda humanitaria, a causa del conflicto, a contar con recursos “apropiados a sus circunstancias de apremio y desprotección”¹¹.

Por esta razón, en algunos casos, la ejecución de la política se ha orientado con base en procedimientos establecidos a la luz de normas previas a la expedición de

⁹ Art. 47 de la Ley 1448

¹⁰ Consultado en http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2011/ley_1448_2011.html

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia T-188 de 2007, citada en Exposición de Motivos de la Ley 1448 de 2011, consultada en http://www.juanfernandocristo.com/sitio/index.php?option=com_content&view=article&id=121:nuevo-proyecto-de-ley-de-victimas-de-la-violencia-radicado-el-7-de-julio-de-2009&catid=35:el-proyecto&Itemid=32

la Ley 1448 de 2011. Los lapsos y algunos criterios con los que se concede la ayuda humanitaria se rigen por lo establecido en la Resolución 3069 de 2010 expedida por la extinta "Acción Social", debido a que la Resolución 2347 del 28 de diciembre de 2012, expedida por la UARIV dispone que sigue vigente la Resolución 3069 de 2010. La Contraloría considera conveniente desarrollar nuevos procedimientos coherentes y consistentes con el nuevo marco normativo y jurisprudencial.

El Cuadro 2.1 presenta una comparación entre el marco normativo que se deriva de la Ley 1448 de 2011 y el existente a la entrada en vigencia de esta norma.

Cuadro 2.1.

Marco Normativo Para la Asistencia y Atención a las Víctimas del Conflicto antes y después de 2011

POLITICA DE ATENCIÓN A LA POBLACION DESPLAZADA Ley 387 de 1997 - Decreto 250 de 2005	LEY DE VICTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS Ley 1448 de 2011 - Decreto 4800 de 2012
Objeto	
Establecer la política general del Gobierno y las líneas de acción para la prevención y la atención al desplazamiento forzado Interno en Colombia, que permita la restitución de los derechos y las obligaciones de las colombianas y los colombianos afectados por el mismo ¹²	Establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas dentro de un marco de justicia transicional para hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición.
Definiciones Desplazado y Víctima	
Desplazado. Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público (Art. 1°, Ley 387)	Víctimas. Se consideran víctimas quienes, individual o colectivamente, hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas Internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. (Art. 3°, Ley 1448)

¹² La Ley 387/97 no plantea este objetivo específicamente; ese texto corresponde a uno de los objetivos planteados en el desarrollo normativo de uno de los principales instrumentos de la Ley: el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (expedido mediante el Decreto 250 del 7 de 2005).

POLITICA DE ATENCIÓN A LA POBLACION DESPLAZADA Ley 387 de 1997 - Decreto 250 de 2005	LEY DE VICTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS Ley 1448 de 2011 - Decreto 4800 de 2012
Definición de Ayuda Humanitaria	
La asistencia humanitaria es una de las líneas estratégicas de atención, dentro del Plan de Atención a la Población Desplazada. La ayuda humanitaria es parte de esa asistencia. Está concebida como una medida de emergencia para atender necesidades de alimentación, albergue y salud (ver el numeral 5.2.1.2 del Plan). Además, se definen como acciones humanitarias, las actividades orientadas a atender las necesidades humanitarias básicas para asegurar que se prevengan, se atiendan o minimicen las causas y los efectos del desplazamiento; los programas serían de intervención urgente. Las Misiones humanitarias son parte de las estrategias de protección y acompañamiento para respaldar y visibilizar a la población afectada o en riesgo de desplazamiento	Las víctimas recibirán ayuda humanitaria con el objetivo de socorrer, asistir, proteger y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, y con enfoque diferencial, en el momento de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento de la misma (Art. 47, ley 1448)
Definición de Asistencia y Atención	
No hay definiciones explícitas de Asistencia y Atención pero se considera que la población desplazada debe ser objeto de atención de emergencia para cubrir sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas.	La asistencia se define como el conjunto integrado de medidas, programas y recursos de orden político, económico, social, fiscal, entre otros, a cargo del Estado, orientado a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política. La atención es definida legalmente como la acción de dar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a la víctima, con miras a facilitar el acceso y cualificar el ejercicio de los derechos a la verdad, justicia y reparación (Art 49 ley 1448).
Etapas o Fases	
Tanto la Ley como el Plan (Decreto) establecieron tres fases de Atención: Prevención y Protección, Atención Humanitaria de Emergencia y Estabilización; en ellas se contemplan acciones para cuatro líneas estratégicas: Acciones Humanitarias, Desarrollo Económico Local, Gestión Social y Hábitat	Más que fases la Ley dispuso reglas para la Asistencia, Atención y Reparación de las Víctimas. Entre ellas se encuentra la Atención Humanitaria. Para la población desplazada se distinguen claramente tres etapas (Art. 62 Ley 1448): 1) Atención Inmediata - AHI 2) Atención Humanitaria de Emergencia - AHE 3) Atención Humanitaria de Transición - AHT Para las víctimas de hechos diferentes al Desplazamiento Forzado se establece la AHI (Art. 102 Decreto 4800)
Ayuda Primaria: Se presta inmediatamente ocurre el hecho Victimizante	

POLITICA DE ATENCIÓN A LA POBLACION DESPLAZADA Ley 387 de 1997 - Decreto 250 de 2005	LEY DE VICTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS Ley 1448 de 2011 - Decreto 4800 de 2012
<p>Ayuda Humanitaria de Emergencia: conjunto de acciones encaminadas a socorrer, asistir y proteger a la población desplazada inmediatamente después del hecho para atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas (Numeral 5.2, Decreto 250). La atención consiste en:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Apoyo alimentario y albergue temporal a personas y hogares en situación de urgencia extrema que se encuentran tramitando su inclusión en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD-. 2. Asistencia humanitaria a la población desplazada incluida en el RUPD previa valoración de sus necesidades específicas. El término de la atención humanitaria de emergencia es prorrogable hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su auto sostenimiento (Sentencia C-278 de 2007). 3. En los eventos masivos de desplazamiento, en coordinación y concurrencia con los comités departamentales, distritales y municipales, se presta AHE. 4. Apoyo nutricional en el período de la emergencia mediante suministro de complementos alimentarios a individuos y hogares incluidos en el RUPD <p>Son responsables la Red de Solidaridad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF y los entes territoriales.</p>	<p>Ayuda Humanitaria Inmediata -AHÍ. No es requisito estar inscrito en el Registro Único de Víctimas –RUV-</p> <p>1) Para hechos diferentes al desplazamiento: debe garantizarse por parte de las entidades territoriales. Cubre alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio; esta ayuda es suministrada hasta por un (1) mes prorrogado a un mes más (Art 102 Decreto 4800).</p> <p>La UARIV suministra por una sola vez con sus prórrogas, de acuerdo con la afectación (art. 103), para lo cual debe implementar una escala de medición (art. 104). Según la afectación (bienes, incapacidad, secuestro), el monto de la ayuda puede llegar hasta 2 SMMLV (Art 105)</p> <p>(2) Para Población Desplazada, la ayuda será suministrada por el municipio receptor. Se atenderá de manera inmediata mientras se realiza la inscripción en el RUV, cuando el hecho haya ocurrido dentro de los tres (3) meses previos a la solicitud (Ar. 63, Ley 1448); se debe garantizar los componentes de alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio (Art. 108 Decreto 4800)</p>
<p>Ayuda Secundaria: Se presta una vez pasada la atención y primaria para atender a la población que se mantiene en estado de vulnerabilidad</p>	
<p>No se estableció ofrecer ayudas secundarias, posteriores a las ayudas primarias.</p>	<p>Atención Humanitaria de Emergencia (AHE). Tienen derecho las personas u hogares desplazados, luego de expedido el acto administrativo que las incluye en el RUV¹³,</p>

¹³ La orden de la corte de incluir en el RUV a las víctimas de las Bacrim, por considerar que la omisión “no es acorde con el esquema de protección a favor de la población desplazada por la violencia, ni con los pronunciamientos que ha realizado la Sala Plena de la Corporación acerca de la definición del concepto de víctima de la Ley 1448 de 2011 y, por tanto, es inconstitucional” (Auto 119 de 2013), puede aumentar la población objeto de atención humanitaria de emergencia y/o transición.

POLITICA DE ATENCIÓN A LA POBLACION DESPLAZADA Ley 387 de 1997 - Decreto 250 de 2005	LEY DE VICTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS Ley 1448 de 2011 - Decreto 4800 de 2012
	<p>cuando el hecho haya ocurrido dentro del año anterior a la declaración (art. 109, Dcto 4800) y se entregará de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia respecto de su subsistencia mínima (Art 64 Ley 1448); es responsable la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.</p> <p>Los componentes de la AHE que se entregan por hogar de acuerdo a la composición son :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asistencia alimentaria y artículos de aseo (para un periodo de tres (3) meses - Auxilio de alojamiento. - Artículos de habitabilidad y cocina (por una (1) sola vez. - Vestuario (Por vulnerabilidad acentuada, por una (1) sola vez) <p>Atención Humanitaria de Transición (AHT). Se entrega a los desplazados incluidos en el RUV que no cuentan con elementos necesarios para su subsistencia mínima pero su situación, según la valoración de la UARIV, no es grave o urgente (Art, 65 Ley 1448); es Responsable UARIV.</p> <p>Montos de AHE y AHT por grupo familiar (Art.111 decreto 4800), la UARIV destinará los recursos para cubrir esta ayuda, teniendo en cuenta la etapa de atención, el tamaño y composición del grupo familiar 1.) Para alojamiento transitorio, asistencia alimentaria y elementos de aseo personal hasta una suma equivalente a 1.5 SMLMV vigentes al momento del pago.</p> <p>2.) Para utensilios de cocina, elementos de alojamiento, otorgados por una sola vez, hasta una suma equivalente a 0.5 SMLMV al momento del pago.</p>

Fuente: CGR. Con base en normatividad relacionada

Como se indicó, el marco normativo dispone que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar adelante acciones para garantizar la alimentación de los hogares en situación de desplazamiento y la UARIV y los entes territoriales adopten medidas para garantizar su alojamiento temporal. La aplicación de esta norma conduce a que las víctimas adelanten trámites distintos con distintas entidades. Hasta ahora la prestación de la atención ha estado a cargo de la UARIV y tiene el inconveniente que no siempre la víctima es informada

oportunamente sobre la disposición de la ayuda, lo cual da lugar a un importante monto de reintegros, mientras las víctimas acuden a tutelas por no recibir la ayuda. El trámite ante dos entidades puede profundizar esta situación.

En el marco normativo descrito se deben tener en cuenta otras reglas como:

- La persona víctima de desplazamiento forzado deberá rendir declaración ante cualquiera de las instituciones que integran el Ministerio Público, dentro de los dos (2) años siguientes a la ocurrencia del hecho que dio origen al desplazamiento, siempre y cuando estos hubiesen ocurrido a partir del 1º de enero de 1985, y no se encuentre registrada en el RUPD.
- La entrega de esta ayuda se desarrolla de acuerdo a los lineamientos de sostenibilidad, gradualidad, oportunidad, aplicación del enfoque diferencial y la articulación de la oferta institucional.
- La AHE será entregada por la UARIV, a través de mecanismos eficaces y eficientes, asegurando la gratuidad en el trámite, y que los beneficiarios la reciban en su totalidad y de manera oportuna.
- La AHT¹⁴ a la Población Desplazada será entregada hasta completar un (1) año incluyendo los tres meses correspondientes a la AHE, mediante entrega de tres (3) meses cada una según las condiciones de vulnerabilidad. La duración del programa de alojamiento¹⁵ será de hasta dos (2) años por hogar, con evaluaciones periódicas dirigidas a identificar si persisten las condiciones de vulnerabilidad y si el hogar necesita seguir contando con este apoyo.
- La Dirección de Gestión Social y Humanitaria - DGSH y la Dirección de Gestión Institucional – DGI- de la UARIV informarán a los municipios identificados las condiciones para dar inicio al apoyo subsidiario. Las alcaldías que deseen acogerse deberán firmar los Acuerdos institucionales *de servicios* con la UARIV, se comprometerán a cumplir con las obligaciones para la adecuada implementación de las medidas de Asistencia, Atención y Reparación a Víctimas –AARV- en sus respectivas jurisdicciones¹⁶.
- Estos acuerdos beneficiarán de manera individual a las personas que hayan declarado ante el Ministerio Público, hechos victimizantes ocurridos dentro de

¹⁴ Acción Social. Resolución 3069 de 2010, Art.12

¹⁵ Decreto 4800 de 2011, Artículo 116

¹⁶ UARIV. Resolución 2348 del 28 de diciembre de 2012, Art.6.

los tres (3) meses inmediatamente anteriores y que se encuentren en situación de vulnerabilidad acentuada derivada del hecho victimizante.

- La UARIV entregará a las víctimas que lo requieran los montos de la ayuda y la AHI, de acuerdo con el número de personas que conforman el hogar y hasta por un monto y/o techo anual establecido para el municipio a partir del estudio y análisis técnico de focalización.
- Los montos a entregar tendrán en cuenta la siguiente tipología de hogares: Tipo A: hogar conformado por 1 a 2 personas; Tipo B: hogar conformado por 3 a 5 personas; Tipo C: hogar conformado por más de 6 personas.

De acuerdo con el apoyo solicitado por cada entidad territorial, se entregarán los siguientes montos en cada componente de la ayuda humanitaria inmediata:

Cuadro 2.2.
Valores determinados por Ayuda en 2012

Concepto / hogar tipo	TIPO A	TIPO B	TIPO C
Asistencia Alimenticia y Artículos de Aseo Mensual	\$90.000	\$215.000	\$350.000
Artículos de Habitabilidad	\$104.000	\$180.000	\$256.000
Auxilio de Alojamiento Mensual			
1)Mpios > 1'000.000 Hab.	\$90.000	\$110.000	\$140.000
2)Mpios entre 100.00 y 1'000.000 Hab.	\$80.000	\$90.000	\$110.000
3)Mpios < 100.000 Hab.	\$60.000	\$70.000	\$90.000

Fuente: CGR con base en Resolución 2348 de 2012

Estos montos serán entregados, de acuerdo con el apoyo específico solicitado por cada persona y/u hogar de cada ET's por un periodo máximo de dos (2) meses.

2.2. GESTIÓN¹⁷

La gestión de la UARIV en cumplimiento de la ley 1448 de 2011 se concentra principalmente en los componentes de Asistencia y Atención, en las medidas de AHÍ, AHE y AHT.

En resumen de las diferentes ayudas que brinda la UARIV a la población víctima en las diferentes fases de atención de Ayuda Humanitaria, se ejecutaron recursos por \$719.727 millones y se atendieron 683.596 familias, en las ayudas donde se

¹⁷ Respuesta de la UARIV a la solicitud de la CGR 2013EE001746322; Oficio del 22 marzo de 2013, 20131502847631 – informe del SNARIV a las Comisiones primeras de Senado y Cámara, marzo de 2013 – Informe de Gestión de la UARIV, diciembre de 2012.

ha concentrado la atención, son en las AHT con el 85.4% de los recursos y el 77.5% de la familias beneficiadas y en la AHE con el 10.5% de los recursos y 13.5% de las familias beneficiadas, es decir la AHE y la AHT representan el 95.9% los recursos y cubre el 91% de la familias atendidas por la entidad en el periodo.

Las ayudas destinadas a la atención inmediata a población desplazada representa el 0.3% de los recursos y el 0.8% de las familias y las ayudas entregadas en especie representan el 2.1% de los recursos y cubre el 8% de la población atendida.

La ayuda a los hechos victimizantes diferentes al desplazamiento representó el 1.6% de los recursos y cubrió al 0.2% de la población atendida. El Cuadro 2.3 presenta ese resumen.

Cuadro 2.3.
Beneficiarios de Atención Humanitaria y Ejecución Presupuestal de la UARIV, vigencia 2012

COMPONENTE	Nº Beneficiarios (Familia)	Valor
Atención Humanitaria Inmediata	5.472	2.268.840.187
Atención Humanitaria en especie	54.010	15.357.356.621
Atención Humanitaria - Víctimas de hechos diferentes a Desplazamiento Forzado	10.138	11.200.258.800
Atención Humanitaria de Emergencia	91.212	76.485.955.000
Atención Humanitaria de Transición	522.764	614.414.347.300
TOTAL	683.596	719.726.757.908

Fuente: UARIV 2013; Cálculos CGR

2.2.1. Ayuda Humanitaria Inmediata

De acuerdo con la entidad, en los informe de gestión 2012, el presentado al Congreso por el SNARIV en marzo de 2013, el de la Subdirección de Prevención y Atención de Emergencias –SPAE- y el reporte a la CGR, de 1.108 eventos verificados como emergencias, que causaron la salida masiva de 7.842 hogares (19.829 personas), en 2012, 95 se clasificaron como desplazamiento local¹⁸.

La UARIV atendió 89 eventos con AHÍ con lo que benefició a 5.472 familias concentradas en 12 departamentos, por un valor cercano a \$2.269 millones.

¹⁸ Anexo 1. Informe Gestión SPAE 2012 oficio de respuesta de la UARIV 20131502847631

Nariño y Cauca fueron los departamentos donde se atendió el mayor número de familias; poco más del 58% del total de familias atendidas se ubicó en estos dos departamentos, en el periodo. Por tipo de población los grupos étnicos afro (45%) e indígena (20%), constituyeron el 65% de las familias beneficiadas¹⁹. El Cuadro 2.4 registra la distribución por departamento de la ayuda humanitaria en número de familias por entrega y el valor respectivo.

Cuadro 2.4.
Ayuda Humanitaria Inmediata –AHÍ- UARIV, Vigencia 2012

DEPARTAMENTO	Nº FAMILIAS x Entrega	Valor
Antioquia	675	300.130.682
Bolívar	77	34.749.210
Cauca	1.506	349.544.307
Chocó	439	252.777.217
Córdoba	248	148.056.892
Guajira	80	35.177.467
Magdalena	13	10.669.833
Nariño	1.682	811.461.143
Nte de Santande	73	17.648.362
Putumayo	215	55.400.554
Risaralda	25	17.688.507
Valle	439	235.536.014
TOTAL	5.472	2.268.840.187

Fuente: UARIV. 2013

2.2.2. Ayuda Humanitaria en Especie

La Ayuda Humanitaria en especie, que la UARIV califica como AH de apoyo a las entidades territoriales, registró un total de 54.010 entregas distribuidas en ayuda alimentaria por un valor de \$11.119.722.002 (72,41%, del total) y No Alimentaria por \$4.237.634.618 (27,59%, del total).

Cada familia puede recibir más de una ayuda en el año, por tanto los datos se refieren a las entregas.

Con estos recursos también se cubrió ayuda al Pueblo Indígena Awá en cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en el Auto 174 de 2011 por el cual se adoptaron medidas cautelares para proteger a esa población en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en sentencia T-025/04 y

¹⁹ Anexo 3. Población Beneficiada con AHÍ 2012, oficio de respuesta de la UARIV 20131502847631

auto A004/09. De acuerdo con la información de la UARIV, se les entregó 7.673 ayudas por \$3.671 millones y explicaría la mayor concentración de Ayudas en los departamentos de Nariño, Cauca y Putumayo. Ver Cuadro 2.5.

De los \$15.357.356.620, se invirtió el 53,56% en Prevención (\$8.225.346.239,35), el 42,13% en Inmediatez (\$6.469.489.774,30) y el 4,31% en Retornos / Reubicaciones (\$662.520.607,29).

En la información reportada por la UARIV no es claro el proceso ni las normas bajo las cuales se entregan estas ayudas; no es claro a qué etapa de las Ayudas Humanitarias corresponde, si son Inmediatas o de Emergencia. Se informó que en las intervenciones en 2012 se entregaron Kits de Albergue por valor de \$1.706.917.530 para la dotación de Albergues Temporales en zonas de alto riesgo de ocurrencias de Emergencias Humanitarias derivadas del conflicto armado. Estos Kit han sido entregados en 93 municipios y buscaron beneficiar a 5.664 hogares aproximadamente.

Cuadro 2.5.
Ayuda Humanitaria en Especie, por departamentos

DEPARTAMENTO	Nº Familias	Participación Nº Familias	VALOR	Participación Recursos
NARIÑO	8.145	15,08%	3.499.796.530	22,79%
PUTUMAYO	5.948	11,01%	2.452.149.147	15,97%
META	4.199	7,77%	1.743.523.197	11,35%
CAUCA	8.208	15,20%	1.657.991.622	10,80%
ARAUCA	3.409	6,31%	981.791.905	6,39%
VALLE	2.080	3,85%	826.020.213	5,38%
CHOCÓ	2.488	4,61%	800.333.679	5,21%
ANTIOQUIA	4.199	7,77%	692.139.149	4,51%
RISARALDA	1.377	2,55%	619.849.418	4,04%
CÓRDOBA	2.527	4,68%	609.645.438	3,97%
GUAVIARE	1.194	2,21%	277.780.103	1,81%
GUAJIRA	1.828	3,38%	212.094.351	1,38%
NTE DE SANTANDER	767	1,42%	199.895.524	1,30%
CUNDINAMARCA	2.407	4,46%	178.747.987	1,16%
BOLÍVAR	761	1,41%	165.955.512	1,08%
MAGDALENA	3.263	6,04%	149.245.229	0,97%
CAQUETÁ	440	0,81%	124.698.047	0,81%
TOLIMA	486	0,90%	76.897.946	0,50%
HUILA	133	0,25%	41.789.000	0,27%
BOYACÁ	67	0,12%	20.894.500	0,14%
VAUPÉS	33	0,06%	10.447.250	0,07%
CALDAS	17	0,03%	5.223.625	0,03%
CESAR	17	0,03%	5.223.625	0,03%
SUCRE	17	0,03%	5.223.625	0,03%
TOTAL	54.010	100,00%	15.357.356.621	100,00%

Fuente: UARIV 2013

2.2.3. Ayuda Humanitaria en Hechos Victimizantes diferentes al Desplazamiento Forzado

En 2012, la Subdirección de Prevención y Atención de Emergencias –SPA– identificó 1.109 hechos victimizantes en Municipios con Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento. Entre estos se encuentran 636 Acciones Armadas, Combates o Enfrentamientos, 45 Atentados y Hostigamientos, 166 Homicidios o masacres y 25 Desplazamientos Forzados.

Para la misma vigencia se reconoció ayuda humanitaria por hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado en 951 eventos ocurridos en el marco del conflicto en diferentes zonas del territorio nacional, relacionados con muerte, heridas leves, afectación de bienes, secuestro, desaparición forzada, amenazas y violencia sexual. La mayor parte de los hechos tramitados ocurrieron en los departamentos de Cauca (260) y Nariño (249) seguido de Antioquia (119), Caquetá (52), Norte de Santander (44), Tolima (34) Arauca (34) y Valle del Cauca (32), entre los que registran mayores eventos.

Cuadro 2.6.
Ayuda Humanitaria por hechos diferentes al Desplazamiento Forzado; distribución por Departamento. Vigencia 2012

No.	DEPARTAMENTO	No. FAMILIAS	VALOR
1	Antioquia	184	\$ 208.545.600,00
2	Arauca	101	\$ 114.473.400,00
3	Atlántico	3	\$ 3.400.200,00
4	Bogotá D.C.	113	\$ 128.074.200,00
5	Bolívar	31	\$ 35.135.400,00
6	Boyacá	2	\$ 2.266.800,00
7	Caldas	5	\$ 5.667.000,00
8	Caquetá	345	\$ 391.023.000,00
9	Casanare	3	\$ 3.400.200,00
10	Cauca	5.102	\$ 5.503.223.700,00
11	Cesar	1	\$ 1.133.400,00
12	Chocó	20	\$ 22.668.000,00
13	Córdoba	4	\$ 4.533.600,00
14	Cundinamarca	3	\$ 3.400.200,00
15	Guaviare	11	\$ 12.467.400,00
16	Huila	421	\$ 477.161.400,00
17	La Guajira	76	\$ 86.138.400,00
18	Magdalena	7	\$ 7.933.800,00
19	Meta	120	\$ 136.008.000,00
20	Nariño	2.733	\$ 3.087.381.600,00
21	Norte De Santander	393	\$ 445.426.200,00
22	Putumayo	55	\$ 62.337.000,00
23	Quindío	10	\$ 11.334.000,00
24	Risaralda	4	\$ 4.533.600,00
25	Sucre	14	\$ 15.867.600,00
26	Santander	1	\$ 1.133.400,00
27	Tolima	169	\$ 191.544.600,00
28	Valle del Cauca	207	\$ 234.047.100,00
Total general		10.138	\$ 11.200.258.800,00

Fuente: Unidad de Atención y reparación de Víctimas UARIV 2013

En esos hechos se identificaron como afectados 10.138 personas a quienes se les reconoció la Ayuda Humanitaria hasta por un máximo de dos (2) SMMLV, por una sola vez. El mayor número de afectados se concentró en los departamentos de Cauca con 5.102 afectados, Nariño con 2.733, Huila con 421, Norte de Santander con 394 y Caquetá con 345. La entrega de la Ayuda Humanitaria de enero a diciembre (corte 30 de diciembre de 2012) asciende a la suma de once mil doscientos millones doscientos cincuenta y ocho mil ochocientos pesos (\$11, 200, 258,800). El Cuadro 2.6 relaciona los valores para cada departamento y el número de familias cubiertas con la ayuda.

Estos hechos se reconocieron a través de 25 Resoluciones expedidas por la UARIV para el pago de las ayudas. El Cuadro 2.7 relaciona los valores según Resolución.

Cuadro 2.7
Resoluciones pago AHÍ hechos diferentes a Desplazamiento Forzado vigencia 2012

Nº de Resolución	VALOR
15	266.349.000
16	290.150.400
17	6.800.400
1300	2.926.438.800
1301	1.830.441.000
1445	83.871.600
1586	9.067.200
1620	896.519.400
1621	4.533.600
1622	3.400.200
1623	10.200.600
1624	294.117.300
1697	2.266.800
1698	822.848.400
1784	419.358.000
1878	1.133.400
1924	89.538.600
1925	302.617.800
2036	531.564.600
2053	162.076.200
2181	273.716.100
2210	465.827.400
2280	455.626.800
2282	521.930.700
2283	529.864.500
Total	11.200.258.800

Fuente: UARIV, OFICIO 20131502847631 del 22 de marzo de 2013, remitido a la CGR.

2.2.4. Ayuda Humanitaria de Emergencia y de Transición

En 2012 se aprobaron 919.131 entregas de Ayudas Humanitarias de Emergencia y de Transición, que beneficiaron a 655.161 familias por un valor de \$797.025 millones de los cuales se pagaron \$690.900 millones y se reintegraron \$106.125 millones. De las solicitudes aprobadas, 86.689 se dirigieron a AHE por un valor de \$110.066.434.150 (colocaciones) y a AHT 832.442 solicitudes por un valor de \$686.958.896.700 (colocaciones).

Se entregaron de 1 a 3 ayudas en el año por familia. Estas consisten en mercados, Kits (Aseo, Cocina, Vajillas, Escolar), Alojamientos, Pasajes y Transporte. En número y valor su distribución está descrita en el Cuadro 2.8:

Cuadro 2.8.
Distribución de la Ayuda Humanitaria de Emergencia y Transición

Concepto	Número	Valor (\$)
Mercados	2.738.154	569.420.332.500
Kits	30.632	5.148.368.000
Alojamiento	2.511.418	221.680.400.000
Pasajes y Transporte	1.834	782.747.400

Fuente: Unidad de Atención y reparación de Víctimas UARIV 2013

Como se observa, mercados y alojamientos absorbieron el 99.3% de los recursos.

El Cuadro 2.9, relaciona para cada uno de los 32 departamentos y Bogotá, la composición de la ayuda humanitaria de emergencia suministrada durante 2012. Se realizaron colocaciones por un valor de \$110.066 millones mientras que los pagos solo alcanzaron \$76.486 millones; es decir el 30.5% de las colocaciones no fueron retiradas por los beneficiarios lo que condujo a que el valor de los reintegros por el no cobro de las ayudas en las sucursales del Banco Agrario ascendiera a \$33.580 millones. El comportamiento de los reintegros es concomitante con la entrega de la ayuda; cuatro entidades territoriales (Antioquia, Bolívar, Valle del Cauca y Bogotá) concentran cerca del 46% de la ayuda y ellos mismos concentran poco más del 45% de los reintegros. Pocos departamentos tienen un valor relativamente mayor de reintegros frente a la ayuda: además de Bogotá, Meta, Cauca, Caquetá, Casanare, Tolima.

Cuadro 2.9.
Distribución Territorial y composición de la Ayuda Humanitaria de Emergencia. Vigencia 2012

DEPARTAMENTO	VALOR MERCADO	VALOR KITS	VALOR ALOJAMIENTO	VALOR PASAJES Y TRANSPORTE	Nº. AUXILIO DE TRANSPORTE	TOTAL COLOCACIONES	TOTAL PAGOS	TOTAL RENTEGROS
Amazonas	24.105.000	2.500.000	9.240.000	0	0	35.845.000	16.439.000	19.406.000
Antioquia	19.292.407.500	928.124.000	8.761.020.000	5.667.000	5	28.985.801.750	20.674.287.700	8.311.514.050
Arauca	797.250.000	56.464.000	294.120.000	0	0	1.147.834.000	749.996.500	397.837.500
Arch. de San Andres.	1.185.000	0	570.000	0	0	1.755.000		1.755.000
Atlántico	1.666.665.000	54.492.000	874.890.000	0	0	2.596.047.000	1.751.383.000	844.664.000
Bogotá, D.C.	4.058.010.000	644.924.000	2.204.880.000	2.266.800	2	6.909.514.100	4.258.246.100	2.651.268.000
Bolívar	5.105.257.500	114.368.000	1.984.800.000	2.266.800	2	7.206.125.600	5.154.464.050	2.051.661.550
Boyacá	215.895.000	17.244.000	89.130.000	0	0	322.269.000	193.382.500	128.886.500
Caldas	1.012.125.000	24.872.000	355.710.000	1.133.400	1	1.393.557.050	1.011.734.000	381.823.050
Caquetá	1.804.267.500	226.980.000	728.580.000	0	0	2.759.827.500	1.800.147.500	959.680.000
Casanare	431.610.000	25.468.000	176.190.000	0	0	633.268.000	328.103.500	305.164.500
Cauca	2.303.587.500	347.652.000	944.040.000	1.133.400	1	3.596.129.550	2.377.969.050	1.218.160.500
Cesar	2.925.525.000	51.108.000	1.133.160.000	1.133.400	1	4.110.643.050	2.924.966.050	1.185.677.000
Chocó	2.562.015.000	96.180.000	1.028.370.000	0	0	3.686.565.000	2.586.673.500	1.099.891.500
Córdoba	3.921.585.000	323.118.000	1.583.310.000	0	0	5.828.011.000	4.283.693.500	1.544.317.500
Cundinamarca	1.302.562.500	78.776.000	523.200.000	2.266.800	2	1.906.238.600	1.389.683.100	516.555.500
Guainía	78.035.000	8.016.000	25.470.000	0	0	109.521.000	66.543.000	42.978.000
Guaviare	262.687.500	24.792.000	105.570.000	0	0	393.049.500	247.676.000	145.373.500
Huila	1.654.282.500	220.360.000	705.030.000	0	0	2.579.672.500	1.827.050.500	752.622.000
La Guajira	1.146.127.500	42.252.000	454.560.000	0	0	1.642.939.500	1.204.646.000	438.293.500
Magdalena	3.003.960.000	54.036.000	1.235.360.000	0	0	4.293.356.000	2.910.782.500	1.382.573.500
Meta	1.883.317.500	157.988.000	795.990.000	0	0	2.837.295.500	1.711.620.500	1.125.675.000
Nariño	3.396.007.500	485.512.000	1.428.600.000	2.266.800	2	5.311.819.600	4.031.258.600	1.280.561.000
N. de Santander	1.914.112.500	127.380.000	706.920.000	0	0	2.748.412.500	1.964.165.000	784.247.500
Putumayo	1.168.462.500	158.528.000	447.390.000	0	0	1.774.380.500	1.233.899.500	540.481.000
Quindío	431.917.500	54.044.000	187.350.000	0	0	673.311.500	384.208.000	289.103.500
Risaralda	520.965.000	42.364.000	222.570.000	2.266.800	2	787.599.100	505.123.100	282.476.000
Santander	1.263.202.500	69.756.000	556.800.000	4.533.600	4	1.893.158.700	1.292.290.200	600.968.500
Sucre	2.938.702.500	78.200.000	1.163.570.000	0	0	4.180.472.500	2.948.645.000	1.231.827.500
Tolima	1.652.355.000	142.160.000	667.290.000	1.133.400	1	2.462.655.050	1.620.627.550	842.027.500
Valle del Cauca	4.584.195.000	483.956.000	2.099.100.000	0	0	7.167.251.000	4.991.798.000	2.175.453.000
Vaupés	26.452.500	1.772.000	9.180.000	0	0	37.404.500	23.933.500	13.471.000
Vichada	38.340.000	2.264.000	14.100.000	0	0	54.704.000	20.519.000	34.185.000
TOTAL	73.385.175.000	5.145.648.000	31.516.060.000	26.068.200	23	110.066.434.150	76.485.955.000	33.580.479.150

Fuente: Unidad de Atención y reparación de Víctimas UARIV 2013

El cuadro 2.10 relaciona para cada uno de los 32 departamentos y Bogotá, la composición de la ayuda humanitaria de transición suministrada durante 2012. Como se observó a este tipo de ayuda se dedica el 85% de los recursos de la principal medida, en términos de ejecución: la atención humanitaria.

Cuadro 2.10.
Distribución Territorial y composición de la Ayuda Humanitaria de Transición. Vigencia 2012

DEPARTAMENTO	VALOR MERCADO	VALOR KITS	VALOR ALOJAMIENTO	VALOR PASAJES Y TRANSPORTE	TOTAL COLOCACIONES	TOTAL PAGOS	TOTAL REINTEGROS
Amazonas	188.220.000	0	65.670.000	1.506.800	255.496.800	205.021.800	50.475.000
Antioquia	87.768.705.000	436.000	37.154.370.000	121.323.900	125.044.834.900	113.782.945.750	11.261.889.150
Arauca	5.877.750.000	0	1.907.430.000	1.700.100	7.786.880.100	6.580.467.600	1.206.412.500
A.S. Andres. Prov. y Sta Catalina	15.652.500	0	5.340.000	0	20.992.500	17.317.500	3.675.000
Atlántico	14.924.565.000	0	5.968.290.000	11.854.050	20.904.709.050	19.064.566.500	1.840.142.550
Bogotá, D.C.	40.380.525.000	720.000	18.876.210.000	260.218.950	59.517.673.950	50.159.687.200	9.357.986.750
Bolívar	27.678.682.500	0	9.487.470.000	22.858.050	37.189.010.550	33.971.045.400	3.217.965.150
Boyacá	1.002.502.500	0	353.070.000	2.550.150	1.358.122.650	1.162.932.600	195.190.050
Caldas	4.056.457.500	0	1.350.330.000	30.321.900	5.437.109.400	4.789.739.250	647.370.150
Caquetá	15.860.160.000	256.000	5.741.940.000	9.350.550	21.611.706.550	19.068.446.500	2.543.260.050
Casanare	1.666.345.000	0	691.050.000	850.050	2.558.245.050	2.042.185.050	516.060.000
Cauca	13.157.737.500	0	5.057.100.000	11.004.000	18.225.841.500	16.000.411.350	2.225.430.150
Cesar	28.125.607.500	0	9.570.630.000	11.854.050	37.708.091.550	34.359.298.050	3.348.793.500
Chocó	12.275.025.000	180.000	4.437.930.000	4.250.250	16.717.385.250	14.915.347.650	1.802.037.600
Córdoba	19.496.212.500	256.000	6.754.560.000	0	26.251.028.500	23.736.421.000	2.514.607.500
Cundinamarca	8.887.875.000	0	3.114.240.000	39.765.750	12.041.880.750	10.556.310.600	1.485.570.150
Guainía	636.562.500	0	176.520.000	0	813.082.500	680.475.000	132.607.500
Guaviare	3.005.002.500	0	938.970.000	7.603.800	3.951.576.300	3.478.848.750	472.727.550
Huila	17.016.082.500	256.000	5.879.670.000	21.728.100	22.917.736.600	20.751.064.000	2.166.672.600
La Guajira	10.936.230.000	0	4.054.230.000	21.204.600	15.011.664.600	13.524.189.600	1.487.475.000
Magdalena	18.288.022.500	0	7.154.490.000	7.650.450	25.450.162.950	22.786.585.450	2.663.577.500
Meta	17.432.497.500	180.000	6.152.670.000	1.700.100	23.587.047.600	20.003.682.600	3.583.365.000
Nariño	25.626.967.500	180.000	10.764.750.000	32.918.700	36.424.816.200	33.316.780.800	3.108.035.400
Norte De Santander	13.065.795.000	256.000	4.546.380.000	3.400.200	17.615.831.200	15.517.338.700	2.098.492.500
Putumayo	12.279.682.500	0	3.745.020.000	5.053.650	16.029.756.150	14.697.321.150	1.332.435.000
Quindío	3.867.690.000	0	1.232.610.000	23.614.800	5.123.914.800	4.580.719.800	543.195.000
Risaralda	6.136.282.500	0	2.078.850.000	18.701.100	8.233.833.600	7.468.143.600	765.690.000
Santander	14.472.592.500	0	5.402.880.000	50.013.000	19.925.485.500	17.612.874.450	2.312.611.050
Sucre	25.933.440.000	0	9.535.450.000	7.650.450	35.476.540.450	33.403.897.950	2.072.642.500
Tolima	14.219.085.000	0	4.911.690.000	22.531.500	19.153.306.500	16.792.753.950	2.360.552.550
Valle del Cauca	30.694.012.500	0	12.812.610.000	2.550.150	43.509.172.650	38.467.267.650	5.041.905.000
Vaupés	295.777.500	0	87.510.000	850.050	384.137.550	343.922.550	40.215.000
Vichada	567.412.500	0	154.410.000	0	721.822.500	576.337.500	145.485.000
TOTAL	496.035.157.500	2.720.000	190.164.340.000	756.679.200	686.958.896.700	614.414.347.300	72.544.549.400

Fuente: Unidad de Atención y reparación de Víctimas UARIV 2013

Podría decirse, entonces, que la ejecución de la política ha concentrado sus esfuerzos y recursos en este tipo de atención, que se orienta a población desplazada con una situación no grave o urgente pero que aún no cuenta con elementos necesarios para su subsistencia. Este hecho puede ser un indicio de una escasa capacidad institucional para ayudar a superar el grado de vulnerabilidad en que queda la población con los hechos de violencia y puede tornarse en un círculo vicioso donde las víctimas se acomodan a la “asistencia” y el Estado sigue orientando los esfuerzos hacia ella, con el agravante que la cobertura aún es escasa frente a la magnitud del problema²⁰.

En AHT se colocaron ayudas por un valor de \$686.959 millones, de las cuales el 72.2% (\$496.035 millones) fueron colocadas con destino a mercados y el 27.7%

²⁰ De acuerdo con los datos del RUV, suministrados por la UARIV a la CGR con corte a mayo de 2013, se tiene una población desplazada que supera los 5 millones de personas. En el periodo comprendido entre 2001 y 2008 el total de desplazados superó los 3.2 millones, siendo éste el lapso en el que se afectó el mayor número de población por ese fenómeno.

(\$190.164 millones) se colocaron para ayudas en alojamiento. En este tipo de ayuda el reintegro es proporcionalmente menor 10.6% (\$72.544 millones) que en la de emergencia pero no menos importante, dado el valor de las colocaciones.

Para los tres lugares donde es mayor el valor de colocación, es concomitante el reintegro: Antioquia, Bogotá y Valle del Cauca. En conjunto, concentran el 33.2% de las colocaciones y el 35.4% de los reintegros. No obstante, hay departamentos donde hay una mayor proporción de reintegros frente a la colocación: Meta, Valle del Cauca, Tolima, Cauca y Cundinamarca. En estas zonas debe procurarse una mayor eficacia para el acceso de la población a las ayudas con lo que se evitaría la congestión en el sistema de justicia por las reiteradas tutelas por parte de la población afectada.

Desde la solicitud hasta la fecha de pago de la ayuda humanitaria, sea de emergencia o transición, transcurren 64 días en promedio, con una variación de uno a 234 días, lo cual, de acuerdo con la UARIV, depende del nivel de vulnerabilidad y priorización. Según los funcionarios responsables de la Subdirección de Asistencia y Atención, la respuesta se tarda máximo 5 meses, pero en la información suministrada se observa que la respuesta puede llegar a ocho (8) meses. La Circular 001 de 2010, la resolución 3069 de 2010 (reglamento de la AHE) y la resolución 1956 de 2012 de la UARIV, si bien establecen la priorización para algunos sectores de la población desplazada a ser atendida, no fijan un tiempo de respuesta, de forma que no se puede establecer un indicador de oportunidad en la atención de la población.

La incertidumbre sobre la respuesta de la atención humanitaria, motiva a las víctimas a acudir al mecanismo de tutela de su derecho. Por fallos proferidos en la vía judicial, desacatos o tutelas se otorgaron 35.394 ayudas por un valor de \$31.596 millones, de las cuales se reintegraron \$5.445 millones, y se concentraron principalmente en Mercados (104.211 por \$22.055 millones) y Alojamientos (91.458 por \$9.462 millones).

2.3. OBSERVACIONES

2.3.1 A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

- **Hallazgo No. 2.1. - La gestión de la UARIV es insuficiente para garantizar que todas las familias beneficiarias de la ayuda humanitaria accedan a la misma.**

En el desarrollo de la actuación especial se encontró que no se hace efectiva la entrega total de las ayudas. En el caso de la ayuda humanitaria de emergencia el 30.5% (\$33.580 millones) y en el caso de la ayuda humanitaria de transición el 10.5% (\$72.544 millones) es reintegrado a las cuentas de la entidad por el no cobro de las mismas por parte de los beneficiarios; esa deficiencia implicó la no entrega de 125.066 ayudas, que afectaron a 66.929 familias víctimas de desplazamiento en el GED, incrementando su estado de vulnerabilidad.

La entidad responde, que los datos de los beneficiarios no corresponden a los suministrados en la declaración para acceder al RUV. Menciona que se está desarrollando el Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas -MAARIV- el cual cuenta con una ruta de Atención y Asistencia y además cuenta con un instrumento que mide el acceso efectivo a la oferta institucional y que la entidad cuenta con varios mecanismos de comunicación de las notificaciones.

Análisis CGR: La respuesta de la entidad, no controvierte la observación de la Contraloría; por el contrario acepta que hay un problema desde la declaración de la víctima y que los datos no son confiables. Indica que está desarrollado instrumentos y tiene mecanismos de notificación. La CGR considera inconveniente que los informes de gestión den cuenta de AHE y AHT como si las colocaciones fueran efectivamente entregadas, con la ejecución de recursos asociados; por transparencia deben presentarse los reintegros y los pagos en dichos informes. Deben proponerse acciones para garantizar el acceso de las víctimas a los recursos y evitar que acudan a las tutelas.

- **Hallazgo No. 2.2 - La UARIV no ha fijado un parámetro temporal para aplicar el principio de oportunidad en la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia y transición una vez se establezca la solicitud.**

La normatividad y reglamentos vigentes (Circular 001 de 2010 y la Resolución 03069 de 2010 de Acción Social y la resolución 1956 de 2012 de la UARIV), no establecen plazos perentorios de entrega de la ayuda humanitaria de emergencia

y transición lo que da lugar a que el tiempo de respuesta varíe de un (1) día a ocho (8) meses. Esto atenta contra la atención oportuna de los derechos de la población afectada, mantiene la condición de vulnerabilidad, propicia la inequidad y congestiona el sistema de justicia pues los afectados recurren a la tutela y a otros recursos judiciales.

La entidad responde que si bien no se establecen plazos perentorios en la actual normativa y protocolos para la entrega de las ayudas, sí se establecen los casos que deben ser tratados con prelación, y en donde se priorizan los pagos de acuerdo a la vulnerabilidad de las víctimas.

Análisis CGR: La CGR considera que la necesidad de priorizar para atender a la población con mayor vulnerabilidad y a grupos de especial protección Constitucional es diferente a establecer parámetros de oportunidad para la entrega de la ayuda humanitaria. Esto último debe orientarse hacia el seguimiento en los tiempos de atención a la población beneficiada; de hecho la norma incorpora los dos criterios: El artículo 107 del Decreto 4800 establece "*Criterios de la ayuda humanitaria. La entrega de esta ayuda se desarrolla de acuerdo a los lineamientos de sostenibilidad, gradualidad, **oportunidad**, **aplicación del enfoque diferencial** y la articulación de la oferta institucional en el proceso de superación de la situación de emergencia*" (negritas fuera de texto).

- **Hallazgo No. 2.3. - Se evidencia incumplimiento en algunas de las Metas de Gobierno de la Unidad.**

Como la relativa a la Creación de los Centros Regionales de Atención Integral a Víctimas – CRAIV (83.3%) y las Unidades de Atención Móvil operando (100%). Para la Meta de Gobierno referida a Hogares desplazados que retornan o se reubican con acompañamiento institucional se encontró que de 11.400 familias solo recibieron el beneficio 2.622, lo que representa un 23%.

La entidad confirma que en 2012 se creó solo el CRAIV de Bogotá y que en 2013 se encuentran en construcción otros seis (6); en Unidades Móviles se adjudicó al operador y empezó a brindar atención en abril de 2013. En cuanto a población a hogares desplazados que retornan indica que, a la fecha (día de envío del comunicado a la CGR), el número de familias retornadas o reubicadas con acompañamiento institucional asciende a 17.322

Análisis CGR: La respuesta de la entidad no controvierte la observación solo informa sobre lo realizado en 2013. Es conveniente que la entidad sea realista en la formulación de metas de manera que la evaluación sobre las mismas y su cumplimiento puedan ser más objetivos.

- **Hallazgo No. 2.4 - La Unidad no reporta de manera precisa los avances para todas las Metas de Gobierno en el SISMEG sobre las Ayudas Humanitarias entregadas, con lo que se aparta del principio de publicidad y transparencia de la gestión pública, así:**

- La información sobre Hecho Victimizantes diferente al desplazamiento no se incluye en los indicadores del SISMEG
- La Entidad colocó 919.131 solicitudes de Ayuda Humanitaria de Emergencia y Transición, de las cuales, se pagaron 794.064 solicitudes en el 2012. No obstante, que la entidad presenta un cumplimiento superior al 100% (794.064 de los 735.855), en la descripción de la meta presenta las 919.131 solicitudes como si realmente los hogares víctimas del delito desplazamiento forzado hubiesen recibido la atención humanitaria, situación que no es cierta, esta forma de presentación se repite en la meta referida a "Hogares víctimas desplazamiento forzado que reciben AHE".

La entidad responde que en efecto se colocaron 919.131 AH en 2012 según los reportes del Banco Agrario quien realiza el trámite del pago, pero no todas las víctimas hicieron uso de la ayuda y por esta razón se presentan diferencias entre la AH colocadas y el cobro de las mismas. Además agrega que *"las 794.064 solicitudes a que hace referencia el informe no corresponde a ayudas pagadas por la UARIV si no a las ayudas que efectivamente fueron cobradas por la Víctimas"*

Análisis CGR: Los informes de gestión se refieren a 919.131 solicitudes y a los recursos colocados como si efectivamente se hubiesen pagado. Una descripción verbal del procedimiento por parte de los funcionarios de la UARIV aclara que el beneficiario cuenta con 35 días para retirar la ayuda. No obstante, ni el procedimiento (no documentado) ni los reportes indican una gestión administrativa para garantizar el acceso de la población a las ayudas, mientras que los informes no revelan de manera clara el real acceso. El Cuadro 2.11 registra, las observaciones puntuales sobre los registros de seguimiento a las metas.

Cuadro 2.11.
UARIV. Cumplimiento de Metas a 31 de diciembre de 2012

ITEMS A EVALUAR	META 2012	Avance a 31 de Dic. de 2012		OBSERVACIONES
		Avance	%	
Centros Regionales o Puntos de Atención operando	6	1	16.67	Se creó un Centro Regional de Atención Integral a Víctimas - CRAIV en Bogotá.
Familias víctimas de la violencia que recibieron AH has por 2 SMMLV Ayuda	Por demanda	10.138		<i>Este indicador no se presenta en el SISMEG del DNP</i>

Humanitaria Inmediata				
Unidades de Atención Móvil operando	37	0	0	
Solicitudes de hogares víctimas del delito desplazamiento forzado que recibieron atención humanitaria	735.855	919.131		Se colocaron 919.131 solicitudes, pero se pagaron, 794,064; se beneficiaron 655,161 familias,
Hogares víctimas desplazamiento forzado que reciben AHE	100%	99.9%	99.9	Con base en los pagos el cumplimiento es 69,5%.
Porcentaje de solicitudes de atención humanitaria de emergencia y transición atendidas	100%	87.5%	87.5	Si bien en la Colocación se tendría una atención del 100% en los pagos este cumplimiento sería del 86%.

Fuente: UARIV, DNP (SISMEG); Elaboró: CGR

Convenios y Contratos de la UARIV – 2012

En desarrollo de la actuación especial se seleccionaron algunos de los convenios y/o contratos que la UARIV celebró y ejecutó en 2012, con el fin de evaluar la gestión y los resultados de los mismos en términos de la función misional de la entidad. Los convenios o contratos seleccionados son los convenios 1675 y 117 firmados con la Fundación Panamericana para el Desarrollo de Colombia – FUPAD- y los contrato 231 y 2296 celebrados con COVISTA SAS. A continuación se describen los objetos contractuales y los respectivos trámites con el fin de dar contexto a los hallazgos relacionados con este tema.

Convenio 1675, celebrado con la Fundación Panamericana para el Desarrollo de Colombia –FUPAD-, el 5 de septiembre de 2012, con plazo de ejecución de 4 meses y por un valor de \$7.781 millones. El objeto del contrato era unir *“esfuerzos de cooperación, asistencia técnica y financiera necesarios para el cumplimiento de las funciones de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a la Víctimas en lo referente a la Coordinación Nación-Territorio y la Participación efectiva de las víctimas y permitir la implementación de la Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”*. Los objetivos específicos y las obligaciones de FUPAD se establecieron en la Cláusula Tercera; de acuerdo con ellas, el operador debería *implementar estrategias para promover mecanismos que incentiven la participación efectiva de organizaciones de víctimas, incluida el fortalecimiento y apoyo a la Mesa Nacional de Fortalecimiento a organizaciones de población víctima del Desplazamiento, incluyendo al Comité Nacional de Mujeres a través de talleres de capacitación y formación, espacios de interlocución, consultas conversatorios, etc.* (literal d de la Cláusula Segunda, Objetivos específicos), que

son justamente algunas de las actividades incorporadas en el Convenio 117 de 2011.

Convenio 117 de 2011, celebrado con la Fundación Panamericana para el Desarrollo de Colombia –FUPAD–, cuyo objeto es: *“La Unión de esfuerzos de cooperación y asistencia técnica y financiera entre ACCIÓN SOCIAL y FUPAD Colombia para la implementación y seguimiento a la estrategia de fortalecimiento y empoderamiento de la población víctima del desplazamiento forzado a través de sus formas organizativas y liderazgos, a fin de garantizar el goce efectivo del derecho a la participación”*

Tanto en el numeral 14 de las consideraciones como en la Clausula Tercera – Obligaciones de FUPAD Colombia, contempla, entre otros aspectos, los siguientes:

- Apoyo para el fortalecimiento de la Mesa Nacional de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada, MNFOPD como escenario legítimamente constituido y conformado por organizaciones de víctimas del desplazamiento forzado para hacer seguimiento, evaluación e incidencia en la política pública de atención integral al desplazamiento forzado.
- Apoyo para el empoderamiento y capacitación de Organizaciones de Población Desplazada (OPD) a nivel territorial.
- Apoyo y acompañamiento a Organizaciones de Mujeres en condición de desplazamiento para la construcción colectiva de los Planes de Acción del Programa Promoción de la Participación de las Mujeres en situación de Desplazamiento.

Mediante Otrosí No. 2 del 30 de marzo de 2012 el DPS lo traspasó a la UARIV; con Otrosí No. 3 del 4 de abril de 2012 se adicionó en \$100 millones; mediante Otrosí No. 3 del 30 de abril de 2012 se adicionó en \$1.600 millones y se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2012.

Contratación COLVISTA.

Contrato 231, suscrito con COLVISTA SAS, el 28 de diciembre de 2010, subrogado por DPS a la UARIV en marzo de 2012. El objeto es la contratación del modelo facilitadores que suministre elementos tecnológicos y personal para atender personalmente a la población desplazada en los diferentes puntos de atención.

Contrato 2296 del 27 de diciembre de 2012, cuyo objeto es contratar la prestación de servicios de un Operador con el objetivo de ejecutar la estrategia "Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral para las Víctimas" que suministre personal administrativo y profesional, así como elementos, materiales

técnicos, tecnológicos y de comunicación para brindar atención, asistencia y reparación personalizada y colectiva a las Víctimas del conflicto armado en los diferentes Centros Regionales y/o Estrategias Complementarias (Puntos de Atención), así como realizar jornadas de atención (Esquema Móvil) dentro del territorio nacional para la ejecución de la estrategia, conforme con lo que establezca la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

- **Hallazgo No. 2.5 - La UARIV incurre en desgaste administrativo proyectando y gestionando convenios que finalmente no se ejecutan.**

En desarrollo de la actuación especial se encontró que el 16 de septiembre de 2012 se firmó el convenio 1675 de 2012 con FUPAD (Fundación Panamericana para el Desarrollo) el cual se liquidó de manera anticipada. Además ese convenio adolecía de las siguientes irregularidades:

- a. Yuxtaposición del contratista, objeto, actividades y obligaciones con el convenio 117 de 2011, en lo referente a la participación de las organizaciones de víctimas.
- b. Carencia de un estudio de mercado que permita soportar el valor de los servicios y/o productos contratados.
- c. Deficiencias de control, toda vez que la justificación de la contratación (22-08-2012) es posterior a la presentación de la propuesta (14-08-2012).

De otra parte, se evidencia inoperancia del sistema de control interno para determinar oportunamente la inviabilidad del convenio.

También se encontró que se firmó el convenio entre el ICETEX y la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) con el propósito de aunar esfuerzos administrativos, financieros y técnicos para promover el acceso, permanencia y graduación de las víctimas en los programas de educación superior. Pese a que no se ejecutaron recursos se adelantaron reuniones interinstitucionales cuyos acuerdos no se llevaron a cabo. No obstante, la UARIV muestra este convenio como un resultado de su gestión

En su respuesta la UARIV indica que:

“a) En atención a su observación, es pertinente precisar que el Convenio 117 del 2011, suscrito con la Fundación Panamericana para el Desarrollo, FUPAD COLOMBIA, no adolecía de ninguna irregularidad atendiendo a lo siguiente:

Es importante tener en cuenta que aunque el Convenio 117-2011 estaba suscrito hasta el 31 de diciembre de 2012, las actividades planeadas por la Subdirección

de Participación para los meses de julio y agosto de 2012 y el saldo existente en el Convenio, obligaron a la Dirección de Gestión Interinstitucional a buscar alternativas que garantizaran la continuidad de las actividades de fortalecimiento a la participación efectiva de las víctimas. Teniendo en cuenta la experiencia e idoneidad de FUPAD Colombia, en un Comité de Dirección se decidió suscribir un nuevo convenio que lograra dar cumplimiento a las actividades planeadas para la vigencia 2013 por parte de todas las Subdirecciones de la Dirección de Gestión Interinstitucional

(...)”.

En b) menciona que el fundamento jurídico del Convenio (*artículo 96 de la Ley 489 de 1998, artículo 355 de la Constitución Política y el Decreto 777 de 1999*) *“establecen que podrá contratarse directamente basados en la reconocida idoneidad del contratista para ejecutar el objeto del contrato (...) en este orden de ideas, no se establece que deba existir previamente un sondeo de mercado, toda vez que se suscribe el contrato o convenio con la entidad sin ánimo de lucro que acredite la reconocida idoneidad exigida en la norma.*

(...)”

c) *“... antes de realizar la solicitud de contratación y elaborar los estudios previos en su totalidad por parte de la dependencia técnica como documento soporte de la contratación, debe tenerse en cuenta la propuesta del contratista...”* Luego relata las fechas en que se solicitó, recibió y aprobó la propuesta de FUPAD. Todo, antes de la justificación de la contratación.

d) *“... La decisión de terminación anticipada de mutuo acuerdo del Convenio 1675 de 2012, como ya se indicó, se tomó teniendo en cuenta el escaso tiempo para ejecutar las actividades establecidas en el mismo, toda vez que existió demora para iniciar el Mecanismo Transicional de Participación previsto en la Ley 1448 de 2011, situación que impidió el cumplimiento de los objetivos del Convenio...”*

Análisis CGR: La respuesta de la UARIV no desvirtúa la observación, puesto que no controvierte el desgaste administrativo en la elaboración de convenios que luego no se ejecutan. La entidad se refiere al convenio 117, cuando la observación está relacionada con el Convenio 1675. Sobre éste, solamente arguye que el contrato no se ejecutó por el escaso tiempo para realizar las actividades, dada la demora para iniciar el mecanismo transicional de la participación, lo que indica la falta de planeación al formular un proyecto de la envergadura del convenio en cuestión. En opinión de la CGR, los argumentos de la respuesta no solo ratifican la observación, sino que dejan en evidencia la necesidad de mejorar y poner mayor cuidado en el proceso de planeación de un contrato de las dimensiones de los

aquí relacionados no solo por su cuantía sino por su objeto, población afectada y resultados esperados.

- **Hallazgo No. 2.6 - Se evidencia falta de planeación en la solicitud de los servicios requeridos en la justificación del otrosí No. 3, del 28 de noviembre de 2012**

(Contrato 231 del 28 de diciembre de 2010), con fecha de terminación el 30 de noviembre del año en mención, por cuanto de la totalidad de las actividades establecidas a desarrollarse por \$300 millones, entre otras, “25 jornadas de atención especial a víctimas y cambios de punto, entre los días 29 y 30 de noviembre de 2012...”, solo ejecutaron el 35%, quedando por ejecutar el 65% (\$196 millones).

De otra parte, el servicio de atención telefónica prestado por la entidad tan solo alcanza el 69% de atención, lo que denota que un alto porcentaje de beneficiarios no pueden acceder a la atención (31% aproximadamente). El Cuadro 2.12 registra los reportes mensuales del servicio.

Cuadro 2.12
Reporte Histórico de Atención Telefónica a Población Víctima.
Mayo-diciembre de 2012

MES	CAMPANA	OFERTIDAS	CONTESTADAS	ABANDONADAS	NIVEL DE SERVICIO	% ABANDONO	% ATENCIÓN
MAYO	UARIV INBOUND	34.595	5.185	29.410	2,62%	85,00%	15,00%
JUNIO	UARIV INBOUND	214.114	184.920	29.194	77,75%	13,63%	86,37%
JULIO	UARIV INBOUND	402.314	329.272	73.042	46,11%	18,16%	81,84%
AGOSTO	UARIV INBOUND	375.629	337.845	37.784	73,89%	10,05%	89,94%
SEPTIEMBRE	UARIV INBOUND	333.811	321.069	12.742	87,98%	3,63%	96,18%
OCTUBRE	UARIV INBOUND	477.384	446.628	30.756	66,19%	6,29%	93,56%
NOVIEMBRE	UARIV INBOUND	466.989	426.184	40.805	60,65%	8,56%	91,26%
DICIEMBRE	UARIV INBOUND	620.751	533.423	87.328	55,43%	13,86%	85,93%
JULIO	UARIV AGENDAMIENTO	5.792	1.916	3.876	13,52%	66,92%	33,08%
AGOSTO	UARIV CHAT	384	206	178	94,69%	46,35%	53,65%
SEPTIEMBRE	UARIV CHAT	519	235	284	90,64%	51,83%	45,28%
OCTUBRE	UARIV CHAT	1.318	846	472	94,09%	34,90%	64,19%
NOVIEMBRE	UARIV CHAT	2.166	1.528	638	93,65%	28,21%	70,54%
DICIEMBRE	UARIV CHAT	3.307	2.113	1.194	91,34%	35,32%	63,89%
TOTALES		2.954.574	2.603.093	349.096	87,51%	30,19%	69,34%

Fuente: UARIV- Informe de Reporte Telefónico diario a mayo de 2013-

Adicionalmente, la entidad se encuentra invirtiendo un alto porcentaje de recursos (personal, financiero, etc.), en la recolección de información del Plan Individual de Reparación Integral – PIRI, sin que se evidencie la efectividad total de los mismos; de 83.089 registros solo 32.401 son efectivos (39%).

Cuadro 2.13.
Resultados Campañas Outbound PIRI (campañas de salida)
Enero de 2013

Tipo y Estado	Campañas	Total Registros.	Registros para Marca-ción	Registro procesa-dos	Regis-tros efecto-vos	No se Pudie-ron Proce-sar	% de Efectivi-dad
ENCUESTA	4	83.089	83.089	83.089	32.401	50.688	39%
FINALIZADO	4	83.089	83.089	83.089	32.401	50.688	39%
PIRI 7-DE	1	10.000	10.000	10.000	3.318	6.682	33%
PIRI 8	1	24.599	24.599	24.599	10.727	13.872	44%
PIRI 9	1	24.000	24.000	24.000	10.073	13.927	42%
PIRI 10	1	24.490	24.490	24.490	8.283	16.207	34%
Total general	4	83.089	83.089	83.089	32.401	50.688	39%

Fuente: UARIV- Informe de Reporte Telefónico diario a mayo de 2013

En su respuesta la UARIV indica que: *“Las jornadas de atención corresponden a estrategias de atención complementaria que contempla el Decreto 4800 de 2011, para aquellos municipios en donde la Unidad para las Víctimas no cuenta con presencia in situ, es decir no tiene Punto de Atención.*

(...).

Ahora bien, la cancelación de las jornadas y no realización de las mismas obedecen a eventos ajenos a la Entidad, como situaciones de orden público.

Por último debe anotarse que los recursos no ejecutados se liberarán a la liquidación del contrato”.

En lo referente al servicio de atención telefónica la Entidad, indica que: *“... se resalta de la manera más respetuosa que el porcentaje indicado en el requerimiento que se realiza no corresponde al 67.51% de llamadas atendidas según las cifras reportadas. Además, informan que: “En el presente escenario, como acción de mejora, a partir de febrero de 2013 se amplió el horario de atención las 24 horas del día los 365 días del año, para que las víctimas puedan comunicarse con nuestra Entidad en horas donde no se presenta una alta congestión de llamadas de entrada...”*

Respecto a la recolección de información del PIRI la Entidad indica que: *“... El principal problema que ha tenido el Gobierno para poder materializar*

eficientemente el derecho a la atención y reparación integral ha sido la carencia de información de las víctimas y hacia las víctimas”,

Análisis CGR: En la respuesta, la UARIV acepta que se cancelaron las jornadas y de manera vaga define que las causas son ajenas a la entidad. Esto no solo ratifica lo observado por la CGR respecto de la falta de planeación sino que indica una falta de previsión absoluta al programar actividades con ese nivel de riesgo, para dos días. Pese a que se indica que los recursos se liberarán a la liquidación del contrato, ya hubo gestión presupuestal (CDP y Compromiso presupuestal) y contable y, por tanto, también se compromete la eficacia en la gestión financiera.

Sobre las acciones de mejora implementadas, respecto de la atención telefónica, indican que más allá de la lectura de cifras, la gestión de la UARIV debía reorientarse para mejorar la efectividad, el nivel de atención y el nivel del servicio.

Con respecto al PIRI, vía telefónica la CGR llama la atención sobre la evaluación de las estrategias. En la respuesta, la entidad no menciona este punto, pues se limita a hablar de las dificultades para contactar a las víctimas. No obstante, ya se tiene un diagnóstico pues la entidad indica que no logra contactar al 61% de la población objetivo y tiene un indicador de las causas

- **Hallazgo No. 2.7 - Se evidencian barreras de acceso a los beneficios que plantea la Ley 1448 de 2011.**

Entre las principales barreras de acceso que se le presentan a la población víctima atendida por los facilitadores, se tienen:

ENTIDAD	BARRERA DE ACCESO
BANCO AGRARIO	Algunas víctimas se han remitido al Banco cuando en SIPOD les figura giro, pero allí les dicen que no tienen nada y que la cajera no hace la revisión; la facilitadora ha puesto en conocimiento de la ASH NT las situaciones.
FAMILIAS EN ACCION	Está solicitando a las víctimas una constancia con el código de la declaración para realizar la inscripción en el programa.
SALUD Y EDUCACION	Exige que el enlace municipal envíe una nota con el código de declaración
TARJETA MILITAR	Las víctimas que son remisos no reciben atención por parte del Distrito Militar –DM-; de acuerdo al protocolo, les manifiestan que para ellos no aplica. Igualmente manifiestan que en el DM los envían a realizar el trámite en los distritos de sus ciudades de origen debido a que las instituciones educativas los habían presentado, argumentan que de estos sitios salieron desplazados y sería peligroso volver.
REGISTRADURIA:	Está solicitando a las víctimas un certificado que acredite su condición para la gratuidad de los diferentes trámites.

Fuente: UARIV-Informe COLVISTA de octubre de 2012

Lo anterior denota que algunas entidades del sistema, no están capacitando suficientemente a los funcionarios, para dar una información adecuada a las víctimas, por cuanto desconocen y/o no cuentan con las herramientas que les permita tener acceso a la totalidad de la información. Esta información y la persistencia de la situación se ratificaron con las víctimas en las distintas mesas adelantadas con sus organizaciones.

La UARIV en su respuesta indica: *“Teniendo en cuenta que el reto de atender y reparar a las víctimas, en algunas oportunidades puede superar la capacidad instalada en las entidades del SNARIV que deben asumir esta responsabilidad, es necesario desarrollar acciones simultaneas, que de una parte garanticen la pertinencia, oportunidad y calidad de la oferta programática dirigida a la asistencia, atención y reparación a las víctimas y de otra, contribuyan a fortalecer la capacidad de gestión de las entidades que integran el Sistema*

(...)

En este sentido y teniendo en cuenta la observación de la Contraloría General de la Nación, la Unidad para las Víctimas continuara movilizando a las entidades del Sistema para adoptar y/o reforzar las acciones realizadas en el cumplimiento de las actividades propuestas en el marco del fortalecimiento de la capacidad de gestión de las entidades”.

Análisis CGR: De acuerdo a la respuesta de la UARIV, ésta acepta la observación e informa que continuará trabajando para que la entidades del SNARIV y en últimas los funcionarios de las mismas cuenten con la capacitación necesaria y suficiente para prestar un mejor servicio a las víctimas. Por lo tanto, la observación se mantiene. No obstante, se sugiere a la entidad plantear acciones concretas en el contexto del SNARIV, para superar los problemas indicados y favorecer así a las víctimas con el adecuado cumplimiento de las disposiciones normativas.

- **Hallazgo No. 2.8 - Se evidencia falta de gestión de la UARIV como ente coordinador del SNARIV, para resolver y reaccionar frente a situaciones problemáticas que se presentan en la prestación del servicio en los centros y/o puntos de atención (Contrato 2296 del 27 de diciembre de 2012) y que pueden poner en riesgo a las víctimas que acceden a los servicios.**

Según informe del operador de 2013, quien indica entre otros aspectos: *“...los mayores problemas que se presentan en los centros y/o puntos de atención están*

relacionados con el espacio (es bastante reducido para la cantidad de enlaces que operan), en el que atienden a la población víctima de desplazamiento, lo cual a su vez trae como consecuencia una vulneración a su derecho a la intimidad, pues la información por ellos reportada para formular el plan de asistencia y atención es conocida por todas las personas que se encuentran en la sala donde atienden; dificultades por las continuas caídas de las herramientas PAARI y SIPOD e inconvenientes con el montaje de remisiones en ORFEO, lo que genera demoras en la labor de atención a las víctimas y dificultades en el envío de remisiones pues no hay socialización del modelo MAARIV con las instituciones competentes a donde se han realizado las diversas remisiones, además, los enlaces tienen represadas las remisiones por no contar con un mapa de oferta ni profesional de oferta”..

CENTROS Y/O PUNTOS DE ATENCIÓN

REGISTRO FOTOGRÁFICO:



DIR



Fuente: UARIV – Informe del Operador de abril de 2013

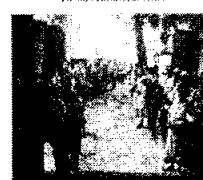
PROCESO TECNOLÓGICO



SALA DE ATENCIÓN



ENTRADA AL CENTRO DE ATENCIÓN



Fuente: UARIV-Informe del operador de octubre de 2012

La Entidad en su respuesta informa que: “En el marco de las competencias normativas vigentes, las cuales reglamentan la creación de los Centros Regionales de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y a su vez establecen la creación de estrategias complementarias de atención con el fin de orientar y asistir a las víctimas, la Unidad para las Víctimas diseña el esquema de promoción móvil...”. A continuación describe en qué consiste el servicio que vienen implementando.

Respecto a las fallas en los sistemas indica que: “...con el apoyo de la Oficina de Tecnología de la información y el Grupo de Servicio al ciudadano, se han adelantado mejoras en el sistema de consulta...”

Con respecto al MAARIV, la entidad indica que: *“En el proceso de implementación, la gestión de la oferta se convierte en la herramienta fundamental más sin embargo por no contar con información actualizada, completa y de primera mano se remitieron desde la Subdirección de Asistencia lineamientos a la Direcciones Territoriales en pro de implementar las acciones de mejora correspondiente...”*, lo que indica que la entidad viene trabajando en el tema para mejorar la efectividad de la oferta.

Análisis CGR: La UARIV en su respuesta indica las actividades que viene desarrollando para subsanar las deficiencias y mejorar el servicio pero no se refiere puntualmente a lo observado por la CGR. Por tanto la observación se mantiene.

- **Hallazgo No. 2.9 - Las herramientas WEB utilizadas en la aplicación del modelo, no son confiables;**

Según informe del operador, respecto al gestor de casos, han evidenciado fallas recurrentes. En el referido informe se consignó lo siguiente:

“a) Cambio de municipio de ocurrencia de los hechos, en ocasiones el aplicativo cambia automáticamente el municipio del cual las víctimas atendidas fueron expulsadas o no cuenta con la base de datos actualizados de los 1.123 municipios de Colombia;

b) Bloqueo a partir de la pregunta 3.5 o 4.2, en algunos casos cuando se está formulando el plan de atención y asistencia integral, el gestor de casos se bloquea en una de estas dos preguntas trayendo como consecuencia que el plan de la persona quede incompleto y no se pueda continuar el proceso del MAARIV”

La entidad en su respuesta indica: *“En estos momentos se adelanta la etapa de estabilización de una plataforma tecnológica provista por un motor de datos robusto (SQL Server 2008 R2) y con un lenguaje de programación ampliamente conocido (.Net) que ofrece un sin número de posibilidades. Con el fin de evitar traumatismos en la operación diaria con relación al funcionamiento de la herramienta se realizan las siguientes acciones: .Revisión permanente del funcionamiento del aplicativo, Implementación de ajustes en un ambiente de pruebas...”*.

Análisis CGR: La Entidad en su respuesta indica las actividades que viene desarrollando para mejorar la herramienta, con lo cual se infiere que se acepta la observación. No obstante, no se evidencian las medidas implementadas por la entidad para subsanar las deficiencias puntuales detectadas por el operador; por

ejemplo, no indica cómo lograr la información fidedigna de los municipios, lo cual no es un tema técnico sino de negocio.

- **Observación No. 2.10 - Restricción de acceso a los beneficios a que tienen derecho las víctimas que se encuentran registradas en el RUV por no contar con un documento de identidad, como es el caso de 37 víctimas que se encuentran en esta situación.**

El derecho a la identificación es uno de los primeros beneficios que se le debe brindar a la víctima; no obstante, se evidencia que la gestión adelantada por la UARIV²¹, como coordinadora del sistema frente a la Registraduría Nacional del Estado Civil, no es suficiente.

“De acuerdo con el artículo 33 del Decreto 4800 de 2011: “Para ser tramitada, la solicitud de registro deberá, como mínimo, contar con la siguiente información: 1. Los datos de identificación de cada una de las personas relacionadas. En caso que el declarante no disponga de los números de identificación, deberán ser explícitos los motivos por los cuales no es posible aportar esta información, sin que esto genere dificultades en el trámite de su solicitud. (...) PARAGRAFO. Cuando el solicitante carezca de identificación es obligación del servidor público orientarlo para que adelante el trámite correspondiente en la Registraduría Nacional del Estado Civil”. Igualmente, como se ha informado a la Contraloría General de la Nación, a la fecha la Unidad para las Víctimas ejecuta el Convenio interadministrativo de Acceso a la información No. 020 del 15 de noviembre de 2012, el cual tiene por objeto “Concertar y articular esfuerzos interinstitucionales entre la REGISTRADURA y la UAE —UNIDAD VICTIMAS con el fin de promover la identificación y la verificación de datos de la población víctima en el marco de la 1448 de 2011, ejecutando las acciones necesarias para mejorar el suministro, acceso, intercambio, verificación y calidad de la información entre las dos entidades”

Análisis CGR: La UARIV en su respuesta indica que en noviembre de 2012 firmó convenio con la Registraduría Nacional, con el fin de promover la identificación y la verificación de los datos de la población víctima, y para la puesta en funcionamiento crearon un comité operativo con representantes de las dos entidades. No obstante, a junio de 2013, no se cuenta con resultados concretos que permitan inferir que la celebración y por ende la ejecución del mismo, haya mejorado el servicio.

²¹ Criterios de valoración, literal b), de mayo de 2012,

- **Hallazgo No. 2.11 - Falta control, por parte de la Unidad, en el cruce de información de las bases de datos de la UARIV y DPS en el proceso de reconocimiento de la Ayuda Humanitaria de Emergencia y Transición.**

La UARIV reconoció ayuda humanitaria a 29 personas, por \$31.5 millones (municipios de Cali, Pasto, Arauca, Tumaco y Buenaventura), sin realizarle el respectivo descuento del apoyo entregado a los mismos beneficiarios a través del programa de Familias en Acción del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social –DPS–, lo que conlleva a que varias familias se vean beneficiadas en más del 100% de los valores establecidos para la ayuda humanitaria, y disminuyendo los recursos que podrían ser aplicados a otras familias que se encuentren en situación de desplazamiento. Este valor es susceptible de incrementarse, si se analiza la totalidad de los entes territoriales de Colombia.

RECONOCIMIENTO SIN DESCUENTO	PAGOS	REINTEGROS
29	25	4

Fuente: UARIV

“La definición que maneja el algoritmo de la “Opción Descuento SIFA”, en la aplicación que realiza la liquidación del pago de Ayuda Humanitaria, es la siguiente: Se aplica el descuento SIFA a las personas que cumplan las siguientes condiciones: 1. Personas que estén solicitando Ayuda Humanitaria de Transición o personas que solicitan Ayuda de Emergencia, que llevan más de 365 días de desplazamiento. 2. Casos en los que la persona presenta el Estado en la Aplicación de SIFA como “BENEFICIARIO O ELEGIBLE INSCRITO” y la fecha de Pago SIFA, menos la fecha del día del Trámite de la Solicitud sea menor e igual a 6 meses. Para las personas que solicitan Ayuda Humanitaria de Emergencia, no se les aplica el complemento SIFA. Teniendo en cuenta que para aplicar el descuento SIFA, el peticionario debe estar reportado en la aplicación de Familias en Acción al momento de realizar el trámite de Ayuda Humanitaria, se han presentado varios casos en los cuales al momento de realizar el trámite de AH, los peticionarios no se encuentran reportados en el SIFA, debido a que los cargues se hacen con posterioridad...”

- **Hallazgo No. 2.12 - Existen deficiencias en el Subcomité de Asistencia y Atención**

De las once (11) actividades contempladas en el Plan Operativo 2012 del Subcomité, la Secretaría Técnica del mismo, solo realizó seguimiento a seis (6) de ellas, en una sola sesión de seguimiento, realizada al finalizar el año.

Además, el informe de gestión de 2012 del Subcomité, indica, entre otros aspectos:

- El plan operativo que se construyó con ahínco desde la secretaría técnica no se llevó a cabo, entre otras cosas por dificultades técnicas que tuvo la Unidad para obtener la información puntual de los hogares sobre los cuales se haría el seguimiento a las metas del PNARIV.
- La coordinación interinstitucional ha sido complicada por muchas razones. Las entidades han mostrado voluntad y disposición; sin embargo, la precariedad de los sistemas de información, la rigidez de la oferta social del Estado, la poca oportunidad de coordinación de esfuerzos interinstitucionales, entre otras, dificultan ver resultados en el corto plazo bajo el sistema de subcomité.

La Entidad en su respuesta indica: “...A partir de la cuarta sesión se trabajó en la construcción del Plan Operativo del Subcomité de Atención y Asistencia y la versión definitiva del Plan se concretó y avaló en la sexta reunión de esta instancia, el 10 de septiembre de 2012 (...) La séptima y última reunión del 2012 se celebró el 28 de noviembre de 2012, en la cual se realizó la presentación de los avances del plan operativo de la vigencia...”. Luego menciona que las actividades con cumplimiento total son: 1. Definir los lineamientos de Atención y Asistencia a las Entidades Territoriales –EETT-; 2. Establecer un protocolo de atención de víctimas del conflicto; 3. Concertar la participación de las entidades del SNARIV en los Centros Regionales de Atención y Reparación; 4. Retroalimentar a la UARIV sobre el estado de las remisiones enviadas por esta en un periodo no mayor a quince días hábiles a partir de la fecha de envío; 5. Establecer parámetros para determinar el grado de vulnerabilidad de las víctimas para la entrega de la ayuda funeraria. Las actividades en cumplimiento parcial: 6. Garantizar el cumplimiento de las metas PNARIV en asistencia y reparación en 27 municipios focalizados.

Análisis CGR: La respuesta de la entidad, efectivamente ratifica que hay dificultades para avanzar en el cumplimiento del Plan operativo del subcomité. No obstante, en ella no se refieren a las propuestas para superar esas dificultades. Se indica que hay cinco actividades con “cumplimiento total”, pero los lineamientos del primer punto aún están por integrarse a un documento de lineamientos sobre todos los componentes y por socializarse a las EETT, trabajo al que debe darse especial atención, toda vez que no se construyeron con la participación de las entidades territoriales y, como se deriva del análisis de otros temas en este informe, hay dificultades con la coordinación nación-territorio. En el tercer punto no se precisó cuántos convenios interadministrativos se han suscrito. El cuarto punto, tal como lo indica la respuesta, es permanente; sin embargo no se menciona cuántas remisiones se han realizado, ni cuántas han sido retroalimentadas. Sobre

el quinto punto: pese a que se indica que la actividad está cumplida, en la respuesta se menciona que el protocolo está siendo ajustado. Respecto del último punto, quizá el más importante, se menciona que hay dificultades para cruzar las bases de datos que permiten conocer el cumplimiento del PNARIV; es decir no hay cumplimiento siquiera parcial. En atención a las anteriores consideraciones, se mantiene la observación en los términos formulados.

2.3.2 A la Procuraduría General de la Nación – PGN

- **Hallazgo No. 2.13 - Las Fallas en la captura de la información de la toma de declaración de las Víctimas para que sean valoradas e incluidas en el RUV dejan en evidencia que la PGN no realiza el seguimiento ordenado en el Decreto 4800 de 2011**

El diligenciamiento del Formulario Único de Declaración –FUD- en el cual se recoge la declaración de las víctimas por parte del Ministerio Público, no siempre se completa y/o presenta inconsistencias. Ese hecho constituye un factor para que parte de la población víctima no sea incluida en el Registro Único de Víctimas – RUV- y, en consecuencia, no pueda acceder a los beneficios de la Ley. El siguiente cuadro ejemplifica la situación descrita.

DECLARACIONES – 2012		
Declaraciones con Inconsistencias	Declaraciones Corregidas	Declaraciones Pendientes de Corregir
2.798	2.421	377

Fuente: UARIV. Equipo CGR

La Procuraduría General en su respuesta indica que: “...Los Formatos Únicos de Declaración -FUD- son diligenciados a nivel territorial por todas las procuradurías regionales, provinciales y distritales. En el nivel central esta gestión la adelantaba hasta el mes de mayo el Centro Único de Atención a Víctimas de la Procuraduría Delegada Preventiva en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos. Estas dependencias adelantan esta labor de manera autónoma y los funcionarios que atienden, orientan y se dedican al diligenciamiento de dicha herramienta a nivel territorial, son los responsables de consignar la información necesaria que permita una adecuada valoración de las solicitudes de registro...”.

Análisis CGR: La autonomía de las Procuradurías Regionales, provinciales y distritales, no exime a la Procuraduría General de la Nación de la responsabilidad que le atribuye el Parágrafo 1 del Decreto 4800 de 2011 sobre el cumplimiento y seguimiento a las “obligaciones de los servidores públicos encargados de recibir las solicitudes de registro” el cual indica: “La responsabilidad del cumplimiento y

seguimiento del presente artículo, para el caso del Ministerio Público, estará en cabeza de la Procuraduría General de la Nación; y en caso de los Consulados y Embajadas, estará en cabeza del Ministerio de Relaciones Exteriores”. Por la respuesta es posible inferir que la -PGN- no hace seguimiento y control a las Procuradurías regionales, provinciales y distritales, para mejorar la toma de declaración de las víctimas en el FUD, que les permita a las víctimas ser incluidas en el RUV y así poder acceder a los beneficios a que tienen derecho.

2.3.3 Al Departamento para la Prosperidad Social – DPS

Entre los programas que ejecutó el DPS en relación con la población desplazada se examinaron los cuatro que se describen a continuación. Sobre ellos se formulan los hallazgos de la presente sección.

Programa “Mas Familias en Acción”, cuyo objeto es la reducción de la pobreza y la formación de capital humano, a través de la entrega, condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa para complementar el ingreso y mejorar la salud y, educación de los menores de 18 años de las familias que se encuentran en condición de pobreza, y vulnerabilidad. En desarrollo de ese programa se dieron incentivos a 362.796 familias víctimas del desplazamiento por un valor de \$219.188 millones.

Los incentivos del programa corresponden a salud y educación según la siguiente descripción:

	Característica Familia	Característica subsidio
Salud	Con Hijos menores de 7 años	Pago mensual, por familia. Monto diferencial por zonas
Educación	con hijos entre 5 a 18 años que cursen entre transición y 11 grado	Pago mensual durante 10 meses, por menor. Monto diferencial por zonas. e incremental por nivel educativo; se dan máximo tres incentivos por familia.

Las siguientes tablas ilustran los valores definidos para cada grupo de los grupos una vez se inicie el proceso de inscripción.

En salud un incentivo por familia independientemente del número de niños y diferenciado geográficamente así:

Grupo	Monto Transferencia
1, 2, 3	\$60.000
4	\$70.000

Fuente: DPS

En educación un incentivo por menor con un techo máximo de tres menores sin incluir transición.

Valor de las Transferencia de Educación					
GRUPO	Grado que cursa el menor				
	Transición	1-5	6-8	9-10	11
Bogotá	\$0	\$0	\$25.000	\$30.000	\$45.000
2	\$20.000	\$10.000	\$25.000	\$30.000	\$45.000
3	\$20.000	\$15.000	\$30.000	\$35.000	\$50.000
4	\$20.000	\$15.000	\$35.000	\$40.000	\$55.000

Fuente: DPS

Los montos transferidos a la población víctima del desplazamiento son los correspondientes al grupo 4 que constituyen los valores más altos, sin importar el municipio de residencia.

En octubre de 2012, se dio inicio al proceso masivo de inscripciones. Las familias desplazadas que venían en el programa debían **reinscribirse**; también se incorporaron nuevas familias.

Las familias inscritas en el programa son aquellas familias con menores que se han presentado a las jornadas de inscripción, se les ha aplicado la encuesta SISBEN III y se encuentran por debajo de los puntos de corte establecidos por el programa. De igual manera las familias víctimas de desplazamiento forzado con menores, que se encuentren registradas y certificadas en el Registro Único de Víctimas y las familias indígenas con menores, que se encuentren registradas en los listados censales consolidados por las autoridades indígenas.

En el programa *Red de Seguridad Alimentaria y Nutrición –ReSA*, y según respuestas a los Autos 174 de 2011 y 383 de 2010, se atendieron 4.830 familias por un costo de \$1.996 millones.

La atención en materia de seguridad alimentaria y nutrición ofrecida por la Red de Seguridad Alimentaria y Nutrición – ReSA no es exclusiva para población víctima, pero en los ejercicios de diagnóstico en territorio, se busca la vinculación de aquellas familias en riesgo de seguridad alimentaria en territorios focalizados, donde es posible la atención de población víctima.

En el Programa *“Música para la Reconciliación”*, se atendieron 14.195 niños y niñas víctimas de los 32 departamentos, los recursos ejecutados fueron \$10.000 millones.

El programa ofrece formación artística musical a niños, niñas, adolescentes y jóvenes como parte de la Atención psicosocial Integral prioritariamente a las víctimas de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o Violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridos con ocasión del conflicto armado interno y a la población más vulnerable. Consta de dos ejes el **musical** y el **psicosocial**, y de dos componentes **pre-orquestal** y **discapacidad**.

En el programa “Operación Prolongada de Socorro y Recuperación –OPSR” se atendieron 138.430 Desplazados en 14 departamentos con una inversión de \$4.000 millones (DPS) en 2012.

La OPSR 200148, es un convenio de cooperación internacional donde participan el gobierno de colombiano a través del Departamento para la Prosperidad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Agencia Colombiana para la cooperación internacional (APC Colombia), y de Naciones Unidas, el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA).

La Operación atendió a la población con extrema vulnerabilidad, inseguridad alimentaria y nutricional afectada por el conflicto; población desplazada; con restricción de movimiento y limitación al acceso a los alimentos; en riesgo de desplazamiento; poblaciones en procesos de retorno y/o reubicación y vulnerables en zonas de conflicto o en zonas de alta recepción de población desplazada. A través de las modalidades de: socorro; atención escolar temporal; madres gestantes y en periodo de lactancia –MGL– y niños y niñas en riesgo –RN–; recuperación; alimentos por Trabajo –APT; Alimentos por Capacitación –APC– y Entrega de Artículos No Alimentarios. Para esta Operación se concentró la atención en 14 Departamentos y se brindó asistencia a la población víctima, según el siguiente detalle:

PROYECTO OPSR 200148			
DEPARTAMENTOS	DESPLAZADOS	VULNERABLES BLOQUEADOS	BENEFICIARIOS
Antioquia	10.352	13.750	24.102
Arauca	1.975	1.732	3.707
Cauquetá	7.536	2.889	10.425
Cauca	22.298	5.144	27.442
Chocó	6.099	7.780	13.879
Córdoba	7.583	39.321	46.904
Guaviare	1.674	1.725	3.399
Huila	4.108	2.234	6.342
La Guajira	1.438	1.221	2.659
Meta	6.577	1.865	8.442
Nariño	43.943	11.730	55.673
Putumayo	5.443	4.781	10.224
Tolima	3.581	8.233	11.814
Valle del Cauca	15.823	13.820	29.643
Total general	138.430	118.225	264.655

Fuente: DPS

Recursos del Programa

Entidad	Aportes
DPS	\$7.000 millones
ICBF	\$1.150 millones
PMA	USD39.7 millones – intención de aportes

Fuente: DPS

- **Hallazgo No. 2.14 - Se evidencia falta de control por parte del DPS en el cruce de información de las bases de datos de esa entidad y el RUV en el proceso de reconocimiento de la Ayuda Complementaria del Programa Familias en Acción, asignándosele recursos a población no reconocida oficialmente como desplazada.**

El DPS reporta 63 beneficiarios del programa familias en acción que no se encuentran registrados en el RUV, de un total de 472 personas beneficiadas de los municipios de Cali, Pasto, Arauca, Tumaco y Buenaventura, cifra que distorsiona (aumenta) los datos reportados por la entidad en el cumplimiento de las metas presentadas en el SISMEG. Valor que es susceptible de incremento al tomarse la totalidad de los entes territoriales de Colombia.

La Entidad en su respuesta informa: “...De acuerdo al correo remitido por la Contraloría General de la República con la base de datos resultante del cruce de información entre las bases de datos, se presenta que la información de Familias en Acción fue comparada contra la base de Ayuda Humanitaria de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas UARIV. Esta fuente de información sólo registra al jefe de hogar que recibe la ayuda (en su mayoría, mayores de edad), mientras que la muestra con la que trabajó el DPS para el Programa de Familias en Acción, registra a todos los integrantes de la familia (Adultos y menores) (...). Por este motivo, el cruce que se realizó contiene datos que aparentemente no se encuentran registrados en la BD objeto de estudio por la Contraloría. Por otro lado, la muestra de Familias en Acción reporta a las personas en distintos estados...”

Análisis CGR: Con base en la respuesta de la Entidad, y dado que aclaró que de las 472 personas de los municipios citados, 306 hacen parte de las familias beneficiarias, 49 se encuentra en estado de “RETIRADO ELEGIBLE” y 117 “RETIRADO”, se realizó cruce de la información suministrada por DPS (306 personas) con la Base de Datos del Registro Único de Víctimas – RUV, donde se encuentra registrado el declarante con su familia. Como resultado se obtuvo que efectivamente 63 familias no se encuentran registradas, por lo tanto, la observación se mantiene,

- **Hallazgo No. 2.15 - Se registra incumplimiento en la Meta de Gobierno del Programa Familias en Acción para la población desplazada.**

El 90.7% de las familias inscritas fueron beneficiadas, dado que este programa está relacionado con el cumplimiento de las corresponsabilidades de los menores beneficiados en población desplazada, el cual tuvo un cumplimiento del 83.69%, situación que afecta la población desplazada, por cuanto no contarían con la ayuda de este programa.

Programa Familias en Acción para la PD: Metas y Resultados en 2012

INDICADOR	META	RESULTADO	%AVANCE
Familias beneficiadas por familias en acción en población desplazada que cumplen con corresponsabilidades.	400.000	362.796	90.7
Menores beneficiados en población desplazada que cumplen con corresponsabilidades.	790.000	661.152	83.69

Fuente: SISMEG-DNP.

La Entidad informa que: *“A partir del año 2005, las familias víctimas de desplazamiento con menores de 18 años son beneficiarias del Programa Familias en Acción. Las familias que cumplen con los compromisos varían en cada ciclo de pago, el indicador acordado entre el DPS y el DNP es el promedio de las familias desplazadas que durante el año cumplieron con sus compromisos y se les hizo el pago correspondiente el número de familias promedio que cumplieron durante el año con los compromisos en salud y educación es de 362.796, sin embargo, el número de familias desplazadas que cumplieron con sus compromisos en por lo menos en un ciclo de verificación y que por lo tanto recibieron por lo menos 1 pago en el año 2012 es de 391.822.”*

Análisis CGR: La respuesta de la entidad indica que el no cumplimiento de la meta se debe, en parte, a la falta de cumplimiento de los compromisos de la población para acceder a la correspondiente ayuda. Para la CGR es claro el requisito de corresponsabilidad para la eficacia de la política, así como el pronunciamiento de la Corte Constitucional sobre el mismo; no obstante, si se propone una meta con esa dependencia, debe ser porque la entidad puede adelantar alguna gestión para que se cumplan todas las condiciones y se logre el 100% de cumplimiento. Sobre este aspecto no hay pronunciamiento en la respuesta, por lo que se decide dejar la observación.

- **Hallazgo No. 2.16 - Falta de capacidad de personal para hacer seguimiento a las actividades del Programa Música para la Reconciliación.**

El personal asignado es insuficiente para realizar un seguimiento oportuno y efectivo a la ejecución del convenio, teniendo en cuenta la magnitud del mismo, el cual se encuentra a nivel nacional en 75 municipios, con 125 centros orquestales y 16.530 cupos para niños, soportado en:

- Según informes de supervisión algunos centros orquestales no cuentan con una logística adecuada para la realización del taller, (pendón que identifique quien está brindando la ayuda, en este caso DPS, listado de los niños, etc.), problemas de espacio; seguimiento y correctivos en las cifras de asistencia durante el primer semestre debido a que existen más o menos 1.000 con matrícula sin asistencia, incumpliendo con el total de Comités de Veeduría realizados mensualmente (50) a nivel nacional, sobre todo en los municipios tipo A.
- Adicionalmente, en dichos informes también se evidencia falta de oportunidad en la recolección de información de los niños asistentes a los programas, toda vez que no obstante tener identificados a niños trabajadores, no cuentan con la información referida a afiliación en salud y escolarización.

Tipo de Municipio	No. Municipios	No. Centros Orquestales	Cupos	Costo Cupo Niño	Costo Total
Tipo A	29	62	8.680	663.645	5.760.438.600
Tipo B	47	52	7.250	437.475	3.171.693.750
Tipo C	9	11	600	1.779.786	1.067.871.600
Total	75	125	16.530		10.000.000.000

Fuente: DPS

La Entidad en su respuesta indica: *“En la evaluación realizada por la Oficina Asesora de Planeación del DPS a finales del año 2012 se detectó la necesidad de contar con más personal para el seguimiento del programa por este motivo como acción de mejora para el año 2013 se estableció lo siguiente: • Para cumplir con las visitas de seguimiento a los centros musicales las direcciones regionales colaboraran con la realización de dichas visitas además de las realizadas por la asesora psicosocial del programa. Estas se realizan durante todos los meses de la realización del programa. • Nombramiento de una asistente cuya principal función es colaborar con el seguimiento y evaluación del programa.*

(...)

Es de anotar que lo reportado sobre las visitas de seguimiento se habla con el operador en el Comité técnico mensual, por ello se reportó que en algunos centros no existía la valla en la puerta del centro y problemas de espacio en los salones. Esto obedece a que la mayoría de centros musicales funcionan en escuelas o colegios públicos donde no siempre tienen buenas condiciones de infraestructura y en ocasiones no dejan colocar en la puerta la valla.

(...)

Es importante enfatizar que el programa y el operador dentro de sus obligaciones, no tienen la responsabilidad de la inclusión de los beneficiarios al sistema de salud y educación. Sin embargo, en el presente año se está buscando identificar a cada uno de los menores que no se encuentren afiliados a salud o teniendo el derecho a la educación en cada centro para buscar con las Direcciones..."

Análisis CGR: Con la respuesta, el DPS ratifica la observación y anuncia que ya ha propuesto plan de mejoramiento para algunos de los hechos mencionados por la CGR. En el anexo 4 la entidad suministra un listado de los diferentes centros orquestales, indicando los comités que han desarrollado, sin anexar actas suscritas formalmente. En el anexo 5 consolidado CIA Demográfico de noviembre de 2012, se observa que de 125 centros orquestales relacionados, el 78% en promedio tiene un comité.

Referente a los pendones institucionales, en el anexo 3 informan en el encabezado del informe "PLAN DE MEJORAMIENTO 2012", y relacionan 123 centros orquestales, lo que indica que ya se tenían algunas detecciones. De otra parte, en el anexo 3 relacionan los centros orquestales a los cuales les han realizado mejoras locativas.

La CGR considera, entonces, necesario plantear una estrategia para solucionar los problemas indicados y mejorar la eficacia del programa en beneficio de la población víctima; la estrategia debe incluir un mecanismos de seguimiento, más eficiente..

- **Hallazgo No. 2.17 - La información reportada por el DPS sobre su gestión en el cumplimiento de metas no denota la transparencia requerida para evaluar la implementación de la Ley 1448/2011**

Se evidencia diferencia de 2.325 Niños, Niñas y adolescentes víctimas y vulnerables atendidos y vinculados al programa Música, toda vez que según lo reportado en el SISMEG atendieron 16.520 y según informe del SNARIV al congreso informan que atendieron 14.195.

Además, no se identifica y no informan a qué programa de los que presentan ejecución en el SISMEG, se encuentra relacionado el Programa de Operación Prolongada de Socorro y Recuperación –OPSR- (Programa Mundial de Alimentos)²², por lo tanto, no hay un parámetro frente al cual medir su cumplimiento.

Metas y cumplimiento en 2012

Indicador	META	RESULTADO	%AVANCE
Niños, Niñas y adolescentes víctimas y vulnerables vinculados al componente pre orquestal del programa Música para la Reconciliación	15.930	15.903	99,83
Niños, niñas, adolescentes y jóvenes víctimas y vulnerables vinculados al componente de discapacidad	600	617	102,83
TOTAL SISMEG	16.530	16.520	
TOTAL Informe SNARIV al Congreso		14.195	
DIFERENCIA		2.325	

Fuente: SISMEG-DNP.

La Entidad en su respuesta indica: *“Es importante aclarar que no hay inconsistencia en la información reportada sino que los datos reportados en el SIGMEG y los presentados al congreso del SNARIV son diferentes, ya que en el SIGMEG se registra la asistencia permanente sobre los cupos, lo que nos garantiza el buen uso del cupo por beneficiario. En caso del SNARIV reportaron el número de inscritos y sobre ello la población víctima participante. El número de inscritos siempre está por encima del número de cupos.*

(...)

Los datos reportados por SNARIV fueron con base en el número de inscritos o matriculados al programa. Siempre este número está por encima de los cupos para dar cumplimiento a la meta”

Respecto del programa OPSR *“...cuenta con un Plan Operativo, consignado en la Herramienta Integrada de Planeación del DPS, en donde se plasman las metas de atención de la intervención para cada vigencia, esta herramienta constituye un elemento de la gestión del control del DPS y el parámetro frente al cual se mide el cumplimiento”.*

La Entidad presenta la siguiente información referente al programa de Música para la Reconciliación:

²² Cuyo objeto es la Ayuda Humanitaria Complementaria.

Informe SNARIV	
Inscritos víctimas registrados	14.195
Inscritos víctimas no registrados	663
Inscritos vulnerables	5.832
Total Inscritos	20.690
Resultado SISMEG	16.530

Análisis CGR: La diferencia entre el número de víctimas atendidas en cada uno de los dos reportes está satisfactoriamente justificada en la respuesta de la entidad. No obstante, la CGR llama la atención sobre la necesidad de fijar criterios únicos para medir los resultados de la ejecución de medidas de atención a la población víctima, por considerar que es un tema de especial sensibilidad social e institucional y que por tal motivo requiere de absoluta transparencia.

Por la misma razón, se requiere que el programa OPSR, haga explícitas sus metas en SISMEG. Esta herramienta de seguimiento es de acceso al público donde se visibiliza la gestión adelantada en virtud de la ejecución del plan de inversión. Por lo tanto, la observación se mantiene, con la modificación del texto.

- **Hallazgo No. 2.18 - Deficiente gestión en cuanto a la ejecución de la totalidad de los recursos del Convenio 200148 de mayo de 2012**

Para operar en Colombia en 2012 y 2013, entre ICBF, DPS, OPSR, en lo que respecta a los \$7.000 millones (Aportes DPS), toda vez que se ejecutaron \$6.282 millones, es decir el 90%.

La Entidad en su respuesta indica: “...La Operación Prolongada de Socorro y Recuperación-OPSR para 2012, significó un nuevo modelo de intervención, cuyo proyecto fue aprobado por la Junta Ejecutiva del PMA con sede en Roma, en el mes de noviembre de 2011 y partir de allí se inició un proceso de concertación de la carta de entendimiento (convenio marco entre cuatro entidades) que finalizó en el mes de mayo de 2012...

(...)

Se considera que no hay deficiente gestión en la ejecución de los recursos, por cuanto, el monto no ejecutado está relacionado con actividades de re-empaque de alimentos que fueron programadas y que finalmente no fue necesario realizar considerando que la demanda de re-empaque ya había sido cubierta, significando con ello que la totalidad de requerimientos fueron atendidos. De igual manera este monto no ejecutado incluye actividades de divulgación y comunicación de la OPSR que no fueron requeridas por cuanto el Gobierno Nacional se encontraba

adelantando la nueva estrategia, por lo cual se consideró conveniente no llevar a cabo la campaña programada para 2012...”

Análisis CGR: Tal como lo expone la entidad, es deseable que haya ahorro de recursos a la hora de ejecutar los programas. No obstante, teniendo en cuenta el tipo de población a la cual va dirigida la ayuda, y el nivel de necesidades de las mismas, habría sido posible aumentar la cobertura para ejecutar los recursos. Sobre este punto no se expresa la entidad, por el contrario en la entrevista, los profesionales de DPS a cargo del programa, informaron que por el corto tiempo no alcanzaron a ejecutar la totalidad de los recursos. En atención a estos hechos se mantiene la observación.

3. MEDIDAS DE ASISTENCIA EN EDUCACIÓN

3.1 CONTEXTO NORMATIVO

El diseño, comprensión, implementación y seguimiento de los programas para aplicar las medidas de asistencia en educación a la población víctima del conflicto armado en Colombia, requiere de la interpretación armónica del marco normativo fijado por la Ley 1448 y aquel que rige específicamente el servicio de educación en el país.

La Ley 1448 incorpora la asistencia en educación con fundamento en el carácter integral de la reparación para procurar la compensación y la concomitante satisfacción de las víctimas²³. En consecuencia, las obligaciones legales fijadas en este marco se refieren a: acceso y gratuidad²⁴, incluido el acceso a la educación superior²⁵, y a la inclusión en líneas de crédito y subsidio²⁶; además, la Ley establece la prioridad de la población víctima en el acceso a los programas que imparte el SENA²⁷.

²³ En la exposición de motivos de la Ley 1448 se argumentó “Es deseable, y así lo ha reconocido la doctrina internacional (Manual de Reparaciones, Pablo de Greiff, Oxford University Press, 2006), que un programa administrativo de reparación incluya además de sumas de dinero, otras medidas de reparación como rehabilitación física y psicológica, beneficios en educación, pensiones y microcréditos. (...) Las medidas de rehabilitación psicológica y las becas de educación pueden mejorar significativamente las posibilidades de éxito de un programa de reparación –en términos de satisfacción de las víctimas– aun cuando la compensación económica no llegue a los niveles que establecerían la Cortes –especialmente el Consejo de Estado en el contexto colombiano– en sus decisiones judiciales

²⁴ “Las distintas autoridades educativas adoptarán, en el ejercicio de sus competencias respectivas, 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 señaladas en la presente ley, siempre y cuando estas no cuenten con los recursos para su pago. De no ser posible el acceso al sector oficial, se podrá contratar el servicio educativo con instituciones privadas”. Ley 1448, Art. 51, primer inciso.

²⁵ “En educación superior, las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y universidades de naturaleza pública, en el marco de su autonomía, establecerán los procesos de selección, admisión y matrícula que posibiliten que las víctimas en los términos de la presente ley, puedan acceder a sus programas académicos ofrecidos por estas instituciones, especialmente mujeres cabeza de familia y adolescentes y población en condición de discapacidad”. Ley 1448, Art. 51, segundo inciso.

²⁶ “Por su parte, el Ministerio de Educación Nacional incluirá a las víctimas de que trata la presente ley, dentro de las estrategias de atención a la población diversa y adelantará las gestiones para que sean incluidas dentro de las líneas especiales de crédito y subsidios del ICETEX”. Ley 1448, Art. 51, tercer inciso.

²⁷ “Dentro de los cupos habilitados y que se habilitaren para la formación que imparte el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se priorizará, facilitará y garantizará el acceso a las víctimas de que trata la presente ley”. Ley 1448, Art. 51, cuarto inciso

También establece la obligación de incluir la educación dentro de la atención que se preste a los retornados²⁸, en la que tendrán prioridad las mujeres²⁹ y la concibe como una acción de memoria histórica para la restitución de derechos, la propensión a la reconciliación y la garantía de no repetición³⁰.

Finalmente, como parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas –SNARIV–, ratifica que entre las funciones de las entidades territoriales está prestar el servicio de educación, de manera eficiente y oportuna, con cargo al Sistema General de Participaciones; norma ya establecida en el país, con la que se procura garantizar la universalidad en la cobertura de este servicio³¹.

El marco legal descrito es coherente con la Ley de Educación, que establece las características de la “educación para la rehabilitación social”, con el fin de preparar a la población, que así lo requiere, para la reincorporación a la sociedad³².

Con el reglamento, se complementa el marco normativo que rige la prestación del servicio de educación para la población víctima del conflicto. En efecto, el Decreto 4800 de 2011, reglamentario de la Ley 1448 del mismo año, añade la promoción

²⁸ “La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deberá adelantar las acciones pertinentes ante las distintas entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas para garantizar la efectiva atención integral a la población retornada o reubicada, especialmente en lo relacionado con los derechos mínimos de (...) educación a cargo del Ministerio de Educación Nacional...”. Ley 1448, Art. 66, Parágrafo 1.

²⁹ . “Las mujeres a quienes se les restituya o formalice predios en los términos de la presente ley tendrán prioridad en la aplicación de los beneficios a que se refiere la Ley 731 de 2002, en materia de (...) educación...”. Ley 1448, Art. 117.

³⁰ Dentro de las acciones en materia de memoria histórica se entenderán comprendidas, bien sean desarrolladas por iniciativa privada o por el Centro de Memoria Histórica, las siguientes:
(...)

7. El Ministerio de Educación Nacional, con el fin de garantizar una educación de calidad y pertinente para toda la población, en especial para poblaciones en condición de vulnerabilidad y afectadas por la violencia, fomentará desde un enfoque de derechos, diferencial, territorial y restitutivo, el desarrollo de programas y proyectos que promuevan la restitución y el ejercicio pleno de los derechos, desarrollen competencias ciudadanas y científico-sociales en los niños, niñas y adolescentes del país; y propendan a la reconciliación y la garantía de no repetición de hechos que atenten contra su integridad o violen sus derechos” Ley 1448, Art. 145.

³¹ “DE LAS FUNCIONES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Con cargo a los recursos que reciban del Sistema General de Participaciones y con sujeción a las reglas constitucionales y legales correspondientes, garantizarles la prestación eficiente y oportuna de los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico” Ley 1448, Art. 174, que es parte del Título V, cap. III, SNARIV.

³² “La educación para la rehabilitación social comprende los programas educativos que se ofrecen a las personas y grupos cuyo comportamiento individual y social exige procesos educativos integrales que le permitan su reincorporación a la sociedad”; Ley 115 de 1994, Art. 68. El artículo 69 de la misma ley establece: “La educación para la rehabilitación social es parte integrante del servicio educativo; comprende la educación formal, no formal e informal y requiere métodos didácticos, contenidos y procesos pedagógicos acordes con la situación de los educandos”.

de la permanencia, la responsabilidad de las Secretarías de Educación de las Entidades territoriales en la gestión de recursos para adoptar estrategias de promoción, como el garantizar transporte y entregar útiles escolares, la inclusión de la población víctima en los modelos flexibles que existen en el portafolio de servicios que ofrece el Ministerio de Educación –MEN-³³.

Asimismo, el reglamento establece la obligación al MEN de ajustar los lineamientos de la política de atención educativa a las víctimas incluidas en el Registro Único de Víctimas, para lo cual concedió un plazo que se venció en marzo de 2012³⁴. La implementación de esa política se haría bajo la coordinación del Ministerio con las entidades territoriales certificadas³⁵; en ese contexto también se adoptarían los procesos y procedimientos para garantizar a la primera infancia de la población víctima, la atención integral, acceso y permanencia a espacios educativos significativos que potencien sus capacidades y aporten a su desarrollo³⁶.

Para facilitar el acceso de la población víctima a la educación superior el reglamento establece tres mecanismos: a) el Ministerio promoverá entre las instituciones de educación superior el establecimiento de procesos de selección, admisión y matrícula, así como incentivos que permitan, especialmente a mujeres cabeza de familia, adolescentes y población en condición de discapacidad, acceder a la oferta académica. b) prioridad de las víctimas para participar en las líneas y modalidades especiales de créditos y subsidios (el ICETEX ajustará los criterios) y c) la UARIV promoverá la suscripción de convenios con las entidades educativas para que establezcan procesos de selección que faciliten el acceso de las víctimas a la Educación Superior³⁷.

Para articular la educación a los programas de empleo y proyectos productivos, se le encargó al SENA el establecimiento de rutas de atención para identificar intereses, capacidades, habilidades y aptitudes de la población víctima que faciliten su proceso de formación³⁸.

³³ Decreto Reglamentario 4800 de 2011, Art. 91

³⁴ Decreto Reglamentario 4800 de 2011, Art. 92

³⁵ Decreto Reglamentario 4800 de 2011, Art. 93

³⁶ Decreto Reglamentario 4800 de 2011, Art. 94

³⁷ Decreto Reglamentario 4800 de 2011, Art. 95

³⁸ Decreto Reglamentario 4800 de 2011, Art. 96

3.2. PLANEACIÓN Y PRESUPUESTO

3.2.1. Lineamientos del Conpes

El Conpes 3712, que contiene el Plan de Financiación de la ley 1448 de 2011, interpreta el objetivo de la asistencia en educación, contemplada en el Título III de la Ley, en los siguientes términos: *“fomentar el acceso y la permanencia educativa con calidad para todos los niños, niñas y jóvenes en edad escolar, que sean víctimas del conflicto armado interno. Para tal fin, se dispone garantizar el acceso así como la exención de los costos académicos que correspondan”*.

Sobre esta base el Conpes fija lineamientos para el Subcomité de Asistencia y Atención, el alcance, universo, ruta de acceso e implementación de medidas y acciones específicas de la atención en educación bajo el enfoque diferencial de niños, niñas y adolescentes, mujeres, grupos étnicos y discapacidad y establece la ruta para el acceso por parte de las víctimas, tal como lo hace para los demás componentes de la Ley.

De acuerdo con este Conpes, el derecho a la educación debe ser preservado o restituido en cualquiera de las fases de la atención a la población víctima del conflicto armado, para ello el MEN y las Secretarías de Educación prestarán sus servicios a través de las instituciones educativas.

También señala que para cumplir con lo programado y en congruencia con la política pública educativa a nivel nacional, el Ministerio y las Secretarías de Educación departamentales, distritales y municipales ofrecerán el servicio educativo a la población desplazada en cualquier momento del año, según el nivel educativo y la edad.

Afirma que, con el fin de disminuir la brecha rural-urbana entre poblaciones diversas, vulnerables y por regiones en las condiciones de acceso y permanencia en la educación en todos los niveles, se ofrece: gratuidad educativa en transición y primaria, alimentación escolar, transporte escolar, Modelos Educativos Flexibles – MEF- (estrategias escolarizadas, semiescolarizadas, no escolarizadas y jornadas escolarizadas complementarias). Para Educación Superior, a través de los Centros Regionales de Educación Superior “CERES” se garantizará acceso y permanencia a la población víctima.

La ruta planteada por el Conpes, para desarrollar la política de educación para la población víctima fijó unos derroteros para que las víctimas tengan acceso preferencial a la educación y gratuidad. Se diseñaron una serie de estrategias para involucrar a esta población desde la primera infancia, la educación básica

media y superior con el fin de asegurar que ningún grupo poblacional quede excluido de los servicios educativos.

Así mismo, la ruta expone cuales programas se deben implementar para cumplir con los objetivos planteados, que son congruentes con los diseñados para la política pública educativa en general.

Pese a los esfuerzos para que la política de educación garantice el goce efectivo de los derechos de la población víctima, el impacto de los programas ha sido limitado porque en la articulación nación-territorio no se han cumplido las expectativas, los recursos para poner en práctica los programas son limitados y falta voluntad política por parte de las autoridades locales y nacionales. En consecuencia, se requiere mayor esfuerzo por parte del MEN para que a las víctimas del conflicto armado se les garantice su rápida rehabilitación e inserción social, laboral y productiva.

Ahora bien, reconociendo la importancia que tiene la capacitación para el empleo, el CONPES también fijó la ruta sobre la formación para el trabajo, a cargo del SENA. La estrategia se orienta a talleres ocupacionales que permiten identificar intereses, habilidades y competencias, para direccionar a las víctimas de acuerdo a su perfil laboral. Mediante la Resolución 582 de 2012, se estableció asignarles hasta el 20%, de la oferta trimestral de los Centros de Formación del SENA, para darle a la población víctima acceso preferencial a la formación titulada.

Finalmente, en atención al enfoque diferencial, el Conpes 3726 dice que *“Los grupos étnicos deberán tener acceso prioritario y preferencial a los programas académicos ofrecidos. Además debe haber procesos etnoeducativos. Las cuotas de acceso para las víctimas de los grupos étnicos serán adicionales a las cuotas reservadas por las instituciones para los miembros de estas comunidades que no tienen la condición de víctima”*.

3.2.2. Lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo – PND

Si bien es cierto que en el PND “Prosperidad para Todos 2010-2014”, se contemplan lineamientos para ofrecer el servicio de educación a las víctimas, con los objetivos de garantizar el acceso y la permanencia, reducir costos y cerrar brechas entre población urbana y rural, la política pública implícita en el PND está más orientado a los objetivos de crecimiento sostenible y competitividad. En efecto, la ruta de la política educativa se encuentra en el capítulo III “Crecimiento Sostenible y la Competitividad” en el pilar “Igualdad de Oportunidades para la Prosperidad Social” bajo los ejes de la competitividad y crecimiento de la productividad.

El gobierno plantea que la educación es quizás la herramienta más efectiva para reducir la inequidad y alcanzar la igualdad de condiciones para la generación de ingresos. A través de una educación equitativa, de calidad y con pertinencia, la población puede acceder con mayor facilidad a un empleo formal o emprender con más posibilidades de éxito una iniciativa empresarial. Lo anterior, sin olvidar los múltiples efectos positivos que genera la educación sobre el desarrollo personal de los individuos.

El plan de desarrollo hace referencia al proceso que conlleva la educación, el cual *“comienza en las primeras etapas de vida y termina en la tercera edad. Constituye, como tal, un proceso evolutivo que constantemente se adapta a un entorno cambiante”*³⁹. Además dice que se deben generar oportunidades de acceso y permanencia para cerrar las brechas regionales y sociales en todos los ciclos de formación, que se diseñaran planes de cobertura con las Secretarías de Educación de las entidades territoriales, y que se debe ampliar y fortalecer la oferta de esquemas educativos para la población vulnerable

Pese a que el Gobierno Nacional expone razones para crear estrategias de protección y reparación integral de la población desplazada y enfatiza sobre la importancia de inclusión social, como lo señala el artículo 178⁴⁰ de la Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el PND, a la hora de concretar metas y recursos el discurso se diluye. En la ruta para ejecutar la política pública de educación, por ejemplo, se formula sólo un indicador específico para las víctimas, que mide, el porcentaje de niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años víctimas del conflicto armado que asisten a alguno de los niveles de educación preescolar, básica y media.

Así, el gran ausente en las metas del PND son las medidas con las que se pretende garantizar el servicio de asistencia en Educación: acceso, permanencia,

³⁹ Plan Nacional de Desarrollo. “Prosperidad para todos”. 2010-2014.

⁴⁰ ARTÍCULO 178. *PRIORIZACIÓN DE RECURSOS PARA POBLACIÓN DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA*. El Gobierno Nacional priorizará, dentro de los presupuestos fiscales los recursos necesarios para contribuir al cumplimiento del goce efectivo de los derechos de la población desplazada por la violencia. Para lo anterior y con el fin de garantizar la eficiente asignación de estos recursos, el Gobierno Nacional determinará las herramientas dirigidas a estimar el costo de las necesidades de la población desplazada por la violencia, establecer las metas físicas y presupuestales de acuerdo con la dinámica del desplazamiento forzado por la violencia y los mecanismos necesarios para hacer seguimiento a su ejecución y de esta manera, contribuir a superar el Estado de Cosas Inconstitucional –ECI– en la situación de desplazamiento forzado por la violencia. En todos los casos, estas disposiciones, procesos y herramientas de orden legal y administrativo serán ejecutadas en estricta observancia y acatamiento pleno y vinculante de la Sentencia T-025 del veintidós (22) de enero de dos mil cuatro (2004), proferida por la Corte Constitucional y todos sus autos que la desarrollan en esta materia.

gratuidad, inclusión en modelos flexibles, acceso a educación superior, formación para el empleo.

El Cuadro 3.1 muestra la meta planteada por el gobierno nacional y el respectivo seguimiento, para la asistencia en educación a las víctimas. Se esperaba que en 2012 se avanzara en un 98% de la meta del cuatrienio que consiste en lograr que el 94% de los niños que son víctimas y se encuentran entre los 5 y 17 años, es decir en edad escolar, asistan al servicio educativo. De acuerdo con los registros, en 2012 se logró la asistencia del 87% de los niños con lo que se tiene un cumplimiento del 94.57% respecto de la meta fijada para 2012 y un avance del 92.55% respecto de la meta del cuatrienio.

Cuadro 3.1. PND.

Sistema de Metas del Gobierno –SISMEG-. Metas para Asistencia en Educación a Víctimas

Indicador	Entidad	Meta 2011-2014	Avance 2011-2014	% Avance	Meta 2012	Avance 2012	% Avance
PILAR: Igualdad de Oportunidades para la prosperidad social (Menos Pobreza)							
OBJETIVO: Promoción Social							
ESTRATEGIA: Política para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia							
PROGRAMA: Calidad Educativa							
Victimas de 5 a 17 años que asisten al servicio educativo	Ministerio de Educación Nacional	94%	-	86.83%	92%	87%	94.57%

Fuente: Sinergia – DNP- 08/04/2013

3.2.3. Plan Operativo

En cumplimiento del mandato de coordinar con las entidades de la SNARIV, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas, - UARIV-, a través de la subdirección de asistencia y atención, diseño las medidas de asistencia y atención, para atender a las víctimas de que trata el art 3 de la Ley 1448 de 2011. En coordinación con el SNARIV diseño el Plan Operativo donde plasmó los objetivos específicos en materia de educación⁴¹.

Entre los objetivos del Plan Operativo, hay uno específico que se refiere al acceso al sistema educativo. Ese objetivo se enuncia de manera muy general; no especifica las acciones a desarrollar para dar cumplimiento a la Ley, lo que no permite realizar un seguimiento puntual del mismo. Plantea priorizar 27 municipios

⁴¹ El Art. 239 del decreto 4800 de 2011, establece "Formular los planes operativos anuales, en concordancia con las responsabilidades y funciones de su competencia"

para hacerle un seguimiento general a las medidas de asistencia y atención, sin que se haya especificado una estrategia para su desarrollo

El otro objetivo se refirió, a la formación para el trabajo, cuya acción se orientó al seguimiento, monitoreo y la adopción de correctivos al cumplimiento de las metas del PNARIV, en generación de ingresos.

Al cotejar el Plan Operativo con el marco normativo que rige para la asistencia y atención en Educación, se observa que el Plan Operativo es muy pobre, los objetivos planteados por la SNARIV, no reflejan todas las acciones necesarias para cumplir con lo exigido por la Ley. Por ejemplo debería hacerse explícito con que acciones se avanzaría en garantizar a la población víctima el acceso, la permanencia y la gratuidad y, de manera concomitante, deberían plantearse indicadores para verificar ese avance.

Un mayor detalle se encuentra en los planes de acción de las entidades encargadas de cumplir las normas en materia de educación. Como ejemplo se relacionan algunos establecimientos de Tumaco en el Cuadro 3.2

Cuadro 3.2.
Plan de acción Establecimientos Educativos Priorizados ETC Tumaco – Auto 174

Establecimiento Educativo	Sede Educativa	Alcance estimado del proyecto	Descripción / Programa	Observaciones
I.E. Pianulpi	I.E. Pianulpi	construcción 3 Aulas, Bateria sanitaria y dotación	Auto 174	Visita programada OIM 1-3 junio
I.E. Inda Sabaleta	I.E. Inda Sabaleta	construcción 6 Aulas, comedor escolar, Bateria sanitaria y dotación	Auto 174	Visita programada OIM 3-5 junio
I.E. Calvi	I.E. Calvi	construcción 2 Aulas, comedor escolar, Bateria sanitaria y dotación	Auto 174	Visita programada OIM 7-11 junio
I.E. Hojal	I.E. Hojal	construcción 2 Aulas, comedor escolar, Bateria sanitaria y dotación	Auto 174	Visita programada OIM 6-8 junio
C.E. Quejambri	I.E. Santa Rosita	construcción 3 Aulas, comedor escolar, Bateria sanitaria y dotación	Auto 174	Visita programada OIM 5-6 junio
I.E. El Verde.	I.E. El Verde.	construcción 3 Aulas, comedor escolar, Bateria sanitaria y dotación	Auto 174	Visita programada OIM 11-14 junio

Establecimiento Educativo	Sede Educativa	Alcance estimado del proyecto	Descripción / Programa	Observaciones
C.E. pulgante Campo Alegre	I.E. Bajo Pulgante	Mejoramiento de Infraestructura	Auto 174	En proceso licitatorio para mejoramiento incluye las visitas.
C.E. Quejambri	I.E. Chinguirito Mira	Mejoramiento de Infraestructura	Auto 174	En proceso licitatorio para mejoramiento incluye las visitas.
C.E. Quejambri	C.E. Quejuambi	Mejoramiento de Infraestructura	Auto 174	En proceso licitatorio para mejoramiento incluye las visitas.
C.E. La Brava	C.E. La Brava	Mejoramiento de Infraestructura	Auto 174	En proceso licitatorio para mejoramiento incluye las visitas.
C.E. Inda Sabaleta	C.E. Inda Sabaleta	Mejoramiento de Infraestructura Internado	Auto 174	Visita programada OIM 3-5 junio
C.E. Piguambi Palangala	C.E. Piguambi Palangala	Mejoramiento de Infraestructura Internado	Auto 174	En proceso licitatorio para mejoramiento incluye las visitas.

Fuente: UARIV vigencia 2012 informe abril de 2013

3.2.4. Plan Acción Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV-

La UARIV diseño su Plan de Acción para dar continuidad al Plan Operativo, en el se observan varias acciones para cumplir con lo establecido en los decretos reglamentarios de la Ley 1448 de 2011. Ese Plan de Acción 2012, contempla nueve (9) acciones en materia de Educación, donde involucra a las instituciones nacionales y departamentales que tienen que ver con la implementación y ejecución de la política sobre educación

Las acciones planteadas por la UARIV hacen referencia específicamente al acceso y permanencia de las víctimas en el sistema educativo y van encaminadas a subsanar las deficiencias en la prestación del servicio educativo. Es importante resaltar que el Plan de acción concuerda con lo que planteado en el Plan Nacional de Desarrollo.

3.2.5. Plan de Acción Ministerio de Educación Nacional – MEN-

El Plan de Acción del MEN, planteo para 2012 dos objetivos, para desarrollar su política, el primero encaminado a incrementar el acceso a la educación, de la población que está por fuera del sistema educativo y la que nunca ha accedido (iletrados) y a mejorar las condiciones de permanencia escolar para disminuir las

brechas educativas entre zonas rural y urbana, entre regiones y entre poblaciones vulnerables y diversas y las que no lo son. El segundo objetivo va dirigido a mejorar la infraestructura y dotación educativa, mediante la ampliación, adecuación, construcción, reconstrucción y dotación de centros educativos, para que los niños y jóvenes de zonas urbano marginales, rurales de frontera y de zonas afectadas por desastres naturales y situaciones de violencia, cuenten con mejores condiciones para su acceso y permanencia escolar y se reduzcan las brechas en cobertura y calidad.

El cuadro 3.3 muestra las secretarías de educación priorizadas para desarrollar proyectos estratégicos, encaminados a mejorar la calidad de la educación.

Cuadro 3.3.
Proyectos Estratégicos Formación Para La Ciudadanía - Aseguramiento Para La Calidad –
Formación De Educadores

SECRETARIA DE EDUCACIÓN	EDU DERECHOS	EDU AMBIENTAL	EDU SEXUALIDAD	FORMACIÓN DOCENTE	COMPETENCIAS BÁSICAS	COMPETENCIAS CIUDADANAS
Amazonas			1	1		
Antioquia	1		1			1
Apartadó			1	1		
Arauca	1	1	1	1	1	1
Armenia			1		1	1
Atlántico	1		1	1		
Barrancabermeja			1	1	1	
Barranquilla			1			1
Bello			1	1	1	
Bogotá			1			1
Bolívar	1		1	1		
Boyacá	1		1	1		
Bucaramanga	1		1	1		1
Buenaventura			1	1		1
Buga			1			
Caldas			1	1	1	
Cali			1	1		1
Caquetá	1		1	1		
Cartagena	1		1	1		1
Cartago			1	1		

SECRETARIA DE EDUCACIÓN	EDU DERECHOS	EDU AMBIENTAL	EDU SEXUALIDAD	FORMACIÓN DOCENTE	COMPETENCIAS BÁSICAS	COMPETENCIAS CIUDADANAS
Casanare		1	1	1		
Cauca	1		1	1		
Cesar			1	1		
Chía			1		1	
Chocó	1		1		1	
Ciénaga			1			
Córdoba	1		1			
Cúcuta	1		1	1	1	1
Cundinamarca	1		1	1		
Dosquebradas			1		1	
Duitama	1		1			
Envigado			1	1	1	
Facatativá			1			
Florencia	1		1	1		
Floridablanca	1		1			1
Fusagasugá			1		1	
Girardot			1		1	
Girón	1		1	1		1
Guainía	1	1				
Guaviare	1		1	1		
Huila	1	1	1	1		
Ibagué	1		1			1
Ipiales	1					
Itagüí			1		1	
Jamundí	1			1	1	
La Guajira	1		1	1		
Lorica	1		1	1		
Magangué			1	1		
Magdalena	1		1	1		
Maicao	1			1		
Malambo	1			1	1	
Manizales			1	1		1
Medellín			1	1		1
Meta	1		1			

SECRETARIA DE EDUCACIÓN	EDU DERECHOS	EDU AMBIENTAL	EDU SEXUALIDAD	FORMACIÓN DOCENTE	COMPETENCIAS BÁSICAS	COMPETENCIAS CIUDADANAS
Montería	1		1	1		
Mosquera			1		1	
Nariño	1		1			
Neiva	1		1			1
Norte de Santander	1		1			
Palmira	1			1		1
Pasto	1		1			
Pereira			1		1	1
Piedecuesta	1		1	1		1
Pitalito	1		1		1	
Popayán	1		1			1
Putumayo	1		1			
Quibdó	1		1	1		
Quindío			1	1	1	
Riohacha	1		1	1		
Rionegro			1		1	
Risaralda			1		1	
Sabaneta	1			1	1	
Sahagún	1					
San Andrés			1	1	1	
Santa Marta	1		1	1		1
Santander	1		1			
Sincelejo			1			
Soacha			1			1
Sogamoso	1		1			
Soledad			1			1
Sucre			1	1		
Tolima	1		1			
Tuluá			1	1		1
Tumaco	1		1	1		
Tunja	1		1			
Turbo	1		1	1		
Uribe	1					
Valle	1		1	1		

SECRETARIA DE EDUCACIÓN	EDU DERECHOS	EDU AMBIENTAL	EDU SEXUALIDAD	FORMACIÓN DOCENTE	COMPETENCIAS BÁSICAS	COMPETENCIAS CIUDADANAS
Valledupar			1	1		1
Vaupés	1		1			
Vichada		1	1	1	1	
Villavicencio	1		1			1
Yopal			1	1		
Zipaquirá			1		1	
Total	54	5	85	51	25	26

Nota 1: Secretarías de Educación que no cuentan con municipios en riesgo, según reporte de 2011. **Nota 2:** Secretarías de Educación en negrilla en las que coinciden acciones de los programas de CBásicas y Edu Derechos. **Nota 3:** En las entidades territoriales focalizadas por Formación Docente se propenderá por la reflexión e incorporación relacionada con la formación de educadores que atienden población vulnerable.

De las 94 entidades territoriales priorizadas, solo Arauca desarrollaría los seis programas transversales de educación, Cúcuta desarrollaría cinco puesto que no haría Educación ambiental. Siete secretarías desarrollarían cuatro programas; la mayoría de ellas no incluye Educación Ambiental ni competencias básicas. 44 desarrollarían tres programas, 34 desarrollarían dos programas y solo siete desarrollarían un solo programa. El programa que se desarrollaría con mayor frecuencia sería Educación sexualidad (85 Entidades lo desarrollarían), seguido por Educación Derechos (54) y formación docente (51). Competencias ciudadanas (26), Competencias Básicas y Educación ambiental (5) son los programas que tendrían menor frecuencia para desarrollarse entre entidades territoriales

3.2.6. Presupuesto

El MEN ejecutó en 2012 \$23.2 billones, de los cuales el 95% (\$22 billones) corresponden a transferencias corrientes. El cuadro 3.4 muestra la programación y ejecución presupuestal, distribuida por los principales rubros de gasto del MEN. Dentro de las transferencias corrientes, se encuentran las transferencias del Sistema General de Participaciones que constituyen el 64% del gasto atribuido al MEN y es allí donde se ubican los recursos con los que se presta asistencia a las víctimas. Hay otro 10% (\$2.3 billones) que se transfiere a las entidades para financiar gasto de educación a nivel local a través de colegios, institutos, universidades y programas de cofinanciación. Un 9% (\$2.1 billones) se destina al pago de pensiones y 12.2% (\$2.8 billones) más a prestaciones sociales a través del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio –FOMAG-. Los recursos de Inversión constituyen el 4.7% (\$1.1 billón) del total del gasto de MEN.

Según la información suministrada por el MEN a la CGR de los cerca de \$15 billones transferidos a través del SGP, más de \$ 500 mil millones de pesos, se asignarían para garantizar la gratuidad de los estudiantes de los establecimientos educativos oficiales a nivel nacional, duplicando los recursos asignados en el año 2011; estos recursos se entregarían directamente a sus fondos de servicios educativos para mejorar la calidad de la educación.

Cuadro 3.4.
Programación y Ejecución Presupuestal del MEN - Vigencia 2012 (\$millones)

CONCEPTO	INICIAL	COMPROMISOS	OBLIGACIONES	PAGOS
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	21,857,211	22,105,975	21,714,628	21,478,325
GASTOS DE PERSONAL	63,364	62,780	53,935	52,611
GASTOS GENERALES	4,823	4,754	4,640	3,711
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	21,789,024	22,038,442	21,656,053	21,422,003
Sistema General de Participaciones	14,786,050	14,786,049	14,785,299	14,785,294
Universidades	1,975,445	2,152,689	2,152,442	2,148,081
Transferencias a Colegios e Institutos	36,099	39,287	36,789	36,507
Cofinanciación Coberturas en Educación ET	-	106,000	106,000	28,000
Pensiones (Universidades, FOMAG)	1,948,136	2,070,844	2,070,844	2,070,844
Prestaciones FOMAG	2,818,686	2,818,686	2,440,776	2,290,324
Otras Transferencias	224,607	64,887	63,902	62,952
GASTOS DE INVERSIÓN	1,235,587	1,083,954	930,313	804,221
Administración, Control y Organización Institucional	16,092	18,370	17,483	13,053
Construcción de Infraestructura Propia del Sector	39,564	25,201	16,075	11,235
Divulgación, Asistencia Técnica y Capacitación Del Recurso H	504,142	401,441	348,653	283,100
Inversiones y Aportes Financieros	107,534	106,062	106,062	106,062
Mejoramiento y Mantenimiento de Infraestructura Propia	236,964	198,983	108,223	60,153
Subsidios Directos	115,253	115,253	115,218	114,525
Transferencias	216,038	218,544	218,544	216,038
Otros Gastos de Inversión	-	100	55	55
TOTAL GASTOS	23,092,798	23,189,930	22,644,940	22,282,546

Fuente: Cálculos CGR, con base en información de SIIF

De otro lado, y de acuerdo con el reporte en SIIF 2012, el MEN se comprometió en “Mejorar la Calidad de la Educación preescolar, básica y media” para el total de la población colombiana con una asignación de \$7.2 mil millones, del rubro de inversión. Con datos del mismo SIIF, que son congruentes con el reporte en el Sistema de Rendición de Cuentas e Informes –SIRECI- de la CGR, se dispuso de \$16 mil millones para los programas de Ampliación de la Cobertura y Mejoramiento de la calidad de la educación básica y media

Para cumplir con la gratuidad, el MEN suscribió en el Banco de Proyectos de Inversión (Código BPIN) del Departamento Nacional de Planeación –DNP-, los proyectos que se relacionan en el Cuadro 3.5. Es de anotar que existe coherencia

entre los proyectos formulados por el MEN, con lo establecido en la Ley 1448 de 2012, la ruta propuesta en el Plan de Desarrollo y lo dispuesto por el Conpes 3712

Sin embargo, debe aclararse que, como ocurre con todos los recursos de Educación, estos proyectos no están dirigidos específicamente a la población víctima, sino que hacen parte de la política pública de educación planteada por el Gobierno Nacional, para toda la población colombiana y población vulnerable específicamente.

Cuadro 3.5.
Programación y Ejecución Presupuestal de los Proyectos de Inversión para Garantizar
Gratuidad - Vigencia 2012 (\$millones)

Código BPIN	PROGRAMA	PROYECTO	INICIAL	COMPROMISOS	OBLIGACIONES	PAGOS	Avance Financiero
2011011000322	Divulgación, asistencia técnica y capacitación del recurso humano	Mejoramiento de las oportunidades y realizaciones en acceso y permanencia para disminuir las brechas entre zonas rural-urbana, poblaciones vulnerables y diversas y por regiones. nacional	86,095	82,364	68,917	58,694	80,05 %
2011011000416	Protección y bienestar social del recurso humano	Capacitación implementación del programa nacional de educación de adultos y formación para el trabajo, para la atención a población iletrada identificada por la red para la superación de la pobreza extrema unidos nacional	-	-	-	-	0,00 %
20059720000	Subsidios directos	Subsidio de sostenimiento y matrícula dirigido a población sisben 1 y 2 y población vulnerable en Colombia - ICETEX	114,484	56,061	56,061	56,061	100,00 %

Fuente: Cálculos CGR con base en SIIF y SPI. dnp.gov.co

Con respecto a los recursos del SGP, la clasificación del SIIF permite la desagregación que muestra el Cuadro 3.6 y, para algunos casos, la destinación por entidad territorial, pero no es posible identificar claramente los recursos con los que se cubre el servicio a la población víctima. Como es razonable, la fuente de información debe ser la propia entidad territorial. El DNP ha hecho un gran esfuerzo para capturar la información detallada (componentes y subcomponentes de la Ley 1448/2011), fuente del recurso, etc. de cada entidad territorial, relacionando el número de personas que accede. Para ello desarrolló una clasificación, definió los atributos en el Formato Único Territorial –FUT- y dispuso de una aplicación de captura dentro del Consolidador de Hacienda e Información Pública –CHIP-. No obstante, la mala calidad de la información que reportan las entidades territoriales, no permite utilizar estos datos, cuyas inconsistencias son protuberantes, para el análisis de los recursos que del Sistema General de Participaciones se destinan a las víctimas.

Cuadro 3.6.
Programación y Ejecución Presupuestal de los Recursos del SGP destinados a Educación - Vigencia 2012 (\$millones)

Concepto	INICIAL	COMPROMISOS	OBLIGACIONES	PAGOS
Prestación del Servicio	-	13,283,454	13,283,454	13,283,454
Calidad	-	1,160,411	1,159,661	1,159,656
Prestaciones Sociales	-	342,184	342,184	342,184
Total	14,786,050	14,786,049	14,785,299	14,785,294

Fuente: Cálculos CGR con base en SIIF y SPI. dnp.gov.co

3.3. GESTIÓN

Además de la gestión que desarrolla el MEN, dentro de sus competencias funcionales, la Subdirección de Asistencia y Atención Humanitaria de la Unidad Administrativa Especial para la Reparación Integral a las víctimas UARIV, diseña y ejecuta esquemas especiales de acompañamiento y seguimiento a los hogares víctimas, contribuyendo en los distintos programas sociales que desarrolla el Gobierno Nacional.

3.3.1. Lineamientos de Política Educativa

En cumplimiento del artículo 92 del decreto 4800 de 2011, el Ministerio elaboró un documento que contiene los insumos para actualizar los lineamientos de política educativa para poblaciones afectadas por la violencia⁴². Allí se recogen las propuestas hechas por los participantes en los encuentros regionales de 2012, en el tema de desplazamiento forzado. Sin embargo, aún no se ha consolidado el documento oficial de política educativa, donde se incorpore el marco normativo de la ley 1448 de 2011. El documento que aparece en la página web de la entidad, hace referencia a la ley 387 de 1997.

De acuerdo con lo informado por el Ministerio, se realizaron seis encuentros regionales de educación de emergencia, junto con 87 secretarías de educación de municipios certificados entre las que se encuentran Bogotá, Barranquilla, Medellín, Bucaramanga, Cali. El propósito era apoyar a los entes territoriales en la implementación de la política pública y seguimiento a las brechas de atención educativa que hay en el país. En los encuentros se promocionó y difundió la Ley

⁴² El documento al que se refiere el Ministerio es en realidad el formato diligenciado, en el componente de política, de la encuesta referida, en cuya carátula se lee "la presente herramienta pretende recolectar insumos para actualizar los lineamientos de política educativa para poblaciones afectadas por la violencia. El formato permitirá visualizar el estado actual de los lineamientos, trabajar los borradores existentes y proponer cómo deben ser las nuevas directrices.

1448 de 2011, se analizó el tema de violencia de género, la prevención, atención y sanción de las distintas formas de violencia y discriminación contra las mujeres (Ley 1257 de 2008).

Según los resultados de la encuesta diligenciada por los participantes, que incluyó tres bloques de preguntas sobre conocimientos, actitudes y prácticas, los funcionarios poseen poco conocimiento sobre Ley de víctimas y el tema de violencia; El cuadro 3.6 resume los resultados del componente “*conocimiento*” de la encuesta, según la región a la que pertenecen los asistentes. La Región Bogotá incluye, además de la ciudad de Bogotá, los municipios de Sogamoso, Soacha, Mosquera, Chía, Cundinamarca, Facatativá, Girardot, Zipaquirá, Duitama.

Cuadro 3.6.
Resultado de la encuesta aplicada en las secretarías de educación. Componente Conocimiento.

Item Encuesta /Ciudad Región	Litoral Pacífico	Antioquia	Sur oriente	Regional Santander y norte de Santander	Costa Caribe	Bogotá
Secretarías que asistieron	15	10		6	15	10
Funcionarios No conocen la Ley de víctimas	24	16	28	9	22	12
No conocen las obligaciones del sector educativo en el marco de la Ley 1448 de 2011	67%	70%	56%	43%	44%	50%
No conocen otras obligaciones del sector educativo que aportan para la aplicación de la Ley	80%	50%	69%	50%	44%	50%
No conocen los marcos normativos de planes de atención educativa a poblaciones víctimas de la violencia	63%	50%	63%	50%	56%	80%

Fuente: Elaboró CGR con base en Datos suministrados por el MEN

Como se observa, un alto porcentaje de los funcionarios no conoce el marco normativo ni las obligaciones institucionales del sector educativo con las víctimas de la violencia. Por tanto, es imperativo un plan especial de capacitación y sensibilización para todos los entes territoriales sobre la atención a las víctimas, Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos, así como una evaluación permanente sobre la ejecución de la política pública de educación para las víctimas.

Asimismo, dentro de los resultados de la encuesta, se destaca el reiterado pronunciamiento de los funcionarios, sobre la escasez de recursos para ejecutar los programas. En efecto, el 60% de las secretarías de educación no destinan

recursos para las estrategias de prevención y atención a la población víctima de la violencia⁴³

3.3.2. Acceso, gratuidad, permanencia y calidad en el Sistema Educativo.

Acceso

De acuerdo con la información suministrada por el MEN a octubre de 2012, se prestó el servicio educativo a 962.117 personas de todas las edades, víctimas del conflicto armado; de éstas, 847.358 se encuentran entre los 5 y 17 años, 478.370 son niñas (49,7%) y 102.445 pertenecen a grupos étnicos. El cuadro 3.7 registra estas distribuciones.

Cuadro 3.7
Prestación de Servicio Educativo, a Octubre de 2012

Víctimas Atendidas, por género	Cantidad
Mujeres	478.370
Hombres	483.747
Total	962.117

Víctimas por enfoque diferencial	Cantidad
Indígenas	26.460
Comunidades Negras y afrodescendientes	75.965
Comunidades Rrom	20

Fuente: MEN

Al cruzar la base de datos del Sistema de Matrícula Estudiantil de Educación Básica y Media –SIMAT- suministrada por el MEN, donde están identificadas las víctimas que acceden al servicio de educación, con el RUV (corte: 31 de mayo de 2013), proporcionado por la UARIV, se encuentra que 57.811 personas (6%) de las registradas por el Ministerio no se encuentran en el RUV. El cruce se realizó con las características técnicas que utiliza el Ministerio: los registros fueron identificados por nombres, apellidos, fechas de nacimiento y fonética. Con base en el mismo cruce se encontró que un 2.9% (27.512) de los matriculados no se encuentran en el RUV. El Cuadro 3.8 muestra el número de personas, por edades, que se encuentran en los dos registros.

⁴³ El detalle de esta información puede consultarse en: Ministerio de Educación. “Separata encuentro Regional Bogotá”, febrero 23-24 de 2012 pág. 4, remitido a la CGR, en respuesta a la solicitud de información del mes de marzo de 2013.

Del cuadro 3.8 se deriva que, en el total, el 83.2% de la población que accede al servicio de educación se encuentra en edad escolar, es decir entre los 6 y 17 años; en la distribución territorial, en promedio, el 82% se encuentra en ese mismo rango. Huila y Meta son los departamentos donde la mayor parte de la población que accede al servicio de educación (88%) se encuentra entre 6 y 17 años, mientras que en San Andrés sólo el 68%, está en ese rango, pero el resto se encuentra entre los 18 y 26 años. No obstante, hay que advertir que la certeza de estos datos, depende del registro implícito que tenga el RUV sobre la movilidad de los grupos etarios, puesto que el cruce se realiza sobre el total del registro que ha recogido datos de bases anteriores como el Registro Único de Población Desplazada –RUPD- o el Sistema de Información de Población Desplazada - SIPOD-.

Cuadro 3.8.
Población víctima registrada en el RUV que accede al servicio de educación, según edad y municipio receptor

Departamento	0 a 5	6 a 12	13 a 17	18 a 26	27 a 60	61 a 100	Total
Amazonas		132	117	24	12		285
Antioquia	98	80.099	61.202	20.184	7.996	566	170.145
Arauca	21	6.464	4.269	1.194	453	19	12.420
San Andrés, Providencia y Santa Catalina		5	6	5			16
Atlántico	41	10.070	8.290	2.259	849	89	21.598
Bogotá, D.C.	163	34.426	26.606	7.033	1.993	106	70.327
Bolívar	182	20.270	16.186	5.545	2.779	397	45.359
Boyacá	3	1.763	1.442	422	207	11	3.848
Caldas	15	3.643	3.191	984	452	25	8.310
Caquetá	39	15.470	10.940	3.125	1.497	103	31.174
Casanare	3	2.799	2.280	690	169	4	5.945
Cauca	42	12.789	9.332	3.006	2.285	188	27.642
Cesar	61	18.440	14.477	4.254	2.355	279	39.866
Chocó	14	9.366	6.966	2.842	1.698	133	21.019
Córdoba	53	18.303	14.064	4.246	1.505	175	38.346
Cundinamarca	17	9.728	7.815	2.135	968	50	20.713
Guainía	3	816	613	229	32		1.693
Guaviare	8	3.143	2.409	748	324	8	6.640
Huila	17	13.413	9.502	2.308	829	32	26.101
La Guajira	45	8.808	6.377	1.909	982	173	18.294
Magdalena	74	15.873	14.356	4.261	3.568	503	38.635
Meta	71	16.441	12.163	2.826	787	37	32.325

Departamento	0 a 5	6 a 12	13 a 17	18 a 26	27 a 60	61 a 100	Total
Nariño	77	22.431	15.808	6.092	3.633	215	48.256
Nte de Santander	16	12.562	9.178	2.206	1.275	122	25.359
Putumayo	58	11.780	8.601	2.723	949	35	24.146
Quindío	8	3.593	2.886	872	343	19	7.721
Risaralda	38	5.523	4.367	1.519	609	41	12.097
Santander	44	15.578	11.720	2.916	1.240	82	31.580
Sin Definir	7	971	1.097	578	483	58	3.194
Sucre	213	17.158	12.969	4.052	1.548	202	36.142
Tolima	41	11.499	9.026	2.308	639	41	23.554
Valle del Cauca	125	20.283	17.091	6.438	2.889	247	47.073
Vaupés		280	205	77	15		577
Vichada		551	457	149	22		1.179
(en blanco)	1	847	803	382	590	104	2.727
Total general	1.598	425.317	326.811	100.541	45.975	4.064	904.306

Fuente: CGR. Cruce SIMAT, información suministrada por MEN, con RUV, información suministrada por UARIV

Sólo el 5.5% de la población total con acceso a educación es mayor de 27 años y el 0.4% es mayor a 60 años; el 0.2% es menor de 6 años. Esta distribución etaria del acceso al servicio de educación, por parte de las víctimas, está dentro de los parámetros normales del acceso a la educación, lo que indicaría un buen nivel de confianza de la información registrada por el Ministerio.

La distribución territorial, por edades arroja datos necesarios para el diseño de las estrategias de atención en este servicio. Por ejemplo se observa que Antioquia es el departamento que registra el mayor acceso; absorbe el 18.8% de la población total (904.306), 11% más que Bogotá, quien con el segundo lugar absorbe el 7.8% y junto con Nariño (5.3%), Valle del Cauca (5.2%) y Bolívar (5.0%), concentran el 42%, de la población. Las secretarías de educación de estos departamentos deberían participar activamente en la definición de los lineamientos de política y en el seguimiento a la implementación de las medidas.

Sin embargo, al observar la misma participación por grupos etarios se advierten varios hechos también a tener en cuenta en el diseño de las estrategias. Aunque la mayor parte (83%) de la población de Antioquia, está en edad escolar, su mayor participación en la distribución territorial del acceso a la educación está en la población mayor de 26 años (17%), mientras que Sucre (13.3%), Bolívar (11.4%) y Bogotá (10.2%) concentran la población menor de cinco años, lo que indica que en estas ciudades se debe procurar el acceso pero hacer un mayor énfasis en las

estrategias de permanencia para garantizar que estos chiquitines completen su proceso.

En cuanto al acceso preferente al Sistema Educativo, el MEN pidió a los centros regionales que remitieran la información a las Secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas sobre los lineamientos de atención. De acuerdo con lo establecido por el MEN, niños, niñas y adolescentes víctimas tienen acceso preferencial representado en un cupo y la vinculación al Sistema Educativo independientemente del momento del año escolar en que se presenten; el acceso no está condicionado a la presentación de documentos de identidad u otros certificados. Si los niños no tienen certificados de escolaridad deben presentar exámenes para terminar el año y no se les puede cobrar matrícula ni uniformes.

Permanencia

Para promover la permanencia, el MEN informó que realizó encuentros regionales con el fin de construir las bases de los planes para la atención educativa de las víctimas. En esos encuentros se crearon 66 planes, con la participación de 110 funcionarios; 23 Secretarías de Educación y 87 funcionarios que dirigen y coordinan las áreas de calidad y cobertura, y los programas y políticas dirigidos a población vulnerable, con necesidades educativas especiales. Como resultado, se definieron trece acciones comunes para incluir en los planes de permanencia escolar, encaminadas a brindar una mejor atención por parte de las secretarías de educación a las víctimas.

En el documento que entregó el MEN a la Contraloría sobre el “Análisis de los Planes de Permanencia Escolar, encuentros regionales 2012”, se registra que entidades territoriales certificadas como la Guajira, Magdalena, Risaralda, Sucre, Caldas, Huila, Córdoba, Chocó, Caquetá, Vaupés, Casanare, Guaviare, Amazonas, Putumayo, reportan cifras de deserción muy por encima del promedio nacional que se ubica en el 5.15%⁴⁴. Aunque este es un problema que debe enfrentarse en todas las regiones, preocupan los casos de Sucre, que como ya se dijo tienen una alta participación de población menor a cinco años, Córdoba, donde la población en edad escolar es cerca del 85% y Huila cuya población en edad escolar es del 88%.

El MEN informa que a diciembre de 2012, atendió 869.607 niños, niñas y jóvenes desplazados que asisten regularmente a un nivel de educación formal (5 a 17 años), pero existen diferencias entre Entidades Territoriales Certificadas, en algunas se evidencian vacíos de atención, que en ocasiones tienen que ver con la

⁴⁴ Fuente: SINEB – R166 2008-2009.

inscripción ante el SIPOD, a tenencia de documentos de identidad, o a la imposibilidad de permanencia por razones socio-económicas.

Las secretarías de educación resaltan la necesidad de sensibilizar a la comunidad educativa en general frente a las víctimas. El personal que asistió a los Encuentros Regionales de 2012 fue enfático en sugerir que la Ley de Víctimas debe ir acompañada de procesos de sensibilización para el sector educativo, particularmente a directivos, profesores, y estudiantes, para garantizar la permanencia. En ocasiones el rechazo de las comunidades receptoras conlleva a las familias y estudiantes a tomar la decisión de no volver a escuela.

Un aspecto que incide en la permanencia son los costos educativos de uniformes y textos escolares. El MEN fijó los criterios para que los entes territoriales soliciten los recursos. Las exenciones de pago de costos educativos deben ser acordes al nivel socioeconómico de los alumnos, y se deben estandarizar los conceptos de pago y los respectivos topes. Los uniformes deben ser de fácil consecución y bajo costo. Con los recursos de calidad que la Nación transfiere a los municipios, deberán dotarse los planteles para así suministrar textos de las áreas básicas sin costo alguno para los estudiantes.

Modelos flexibles

Sobre los modelos flexibles, que el MEN define como *“un conjunto de estrategias escolarizadas, que agrupa procesos convencionales y no convencionales de aprendizaje, y que se han convertido en una respuesta clave para la atención educativa de la población víctima del conflicto armado”*⁴⁵, en los Encuentros Regionales de 2012 indicó que son necesarios los siguientes principios:

- **Insumos:** personal clave, capacitación y asistencia técnica, material educativo, metodología, estrategias y estímulos a la permanencia.
- **Procesos:** gestión del talento humano, gestión escolar, gestión pedagógica, gestión comunitaria.
- **Resultados o productos:** estudiantes atendidos con educación de calidad; modelo educativo funcionando; establecimientos educativos con capacidad para implementar el modelo; transformación de la práctica pedagógica y de la

⁴⁵ Los MEF a su vez incluyen el diseño de módulos con intencionalidad didáctica y articulación de recursos pedagógicos que por medio de la formación de docentes y el compromiso comunitario, fortalecen el ingreso y la retención para una población determinada que se encuentra en situación de desplazamiento, edad escolar, o en condiciones de alta vulnerabilidad. Los modelos se han adaptado pedagógica y curricularmente para la prestación del servicio educativo, según los contextos específicos. Estos modelos sustentan conceptualmente en las características y necesidades presentadas por la población y se apoyan en tecnologías y materiales educativos propios.

gestión escolar; y, secretarías de educación con estrategias definidas para la continuidad y sostenibilidad del modelo.

En el cuadro 3.9 se relaciona la Población víctima entre 5 y 17 años atendida mediante MEF, según la matrícula en cada uno de los modelos. El total de matriculados se obtuvo del cruce de información entre SNEB matrícula definitiva 2012 con descuentos de auditoría y línea de base del Registro Único de Víctimas RUV- construida en el marco del subcomité Técnico nacional de Sistemas de Información –SNARIV corte febrero de 2013.

Cuadro 3.9
Población Víctima Beneficiada con Modelos Educativos Flexibles – 2012

Modelos Educativos Flexibles	Matrícula 2012
SAT	238
Aceleración del Aprendizaje	4.920
Bachillerato Pacicultor	42
Círculos de Aprendizaje	1.495
Escuela Nueva	105.268
Grupos Juveniles Creativos	724
Media Rural	1.142
Modalidad Virtual Asistida UCN	217
Post Primaria	17.071
Preescolar Escolarizado	1.356
Preescolar No Escolarizado/semiescolarizado	232
SAT Presencial	3.336
Ser	132
Telesecundaria	6.194
Total General	142.367
<p>1 Resultado de cruce de información. Fuente: SINEB matrícula definitiva 2012 con descuentos de auditoría, y Línea base del Registro Único de Víctimas — RUV construida en el marco del Subcomité Técnico Nacional de Sistemas de Información, corte 28 de febrero de 2013.</p> <p>2 Dentro del Sistema Integrado de Matrícula - SINIAT, la pertenencia étnica corresponde a una variable de auto reconocimiento en el momento de formalizar la matrícula.</p>	

Dentro de los modelos flexibles hay un portafolio de 12 modelos educativos para la atención de población víctima iletrada, en todo el país, por zonas. A estos se suma el *Programa de Transformación de la Calidad* y las estrategias de calidad que

apoyan los logros en permanencia educativa⁴⁶. En total se atendieron 17.140 adultos víctimas en seis ciclos; en el primer ciclo se atendieron 563 personas⁴⁷.

La UARIV informa que se realizaron dos contratos con firmas privadas para la evaluación de diez MEF entre los que se encuentran tres para la atención educativa a poblaciones afectadas por la violencia: círculos de aprendizaje, grupos juveniles creativos y formación para la reintegración. En promedio se destinaron \$150 millones para la evaluación de cada uno de estos modelos, para una inversión total de 450 millones. La evaluación del modelo bachillerato, porcicultor, fue realizado por el equipo de profesionales de la subdirección de referentes y evaluación de la calidad del MEN.

La práctica de los modelos flexibles requiere de mayor difusión entre los entes territoriales, por su importancia para permitir el acceso de las víctimas al servicio educativo y mayor cuidado en manejo de las cifras que dan cuenta de su implementación. En este sentido, las Secretarías de Educación reiteraron en los Encuentros Regionales la necesidad de conocer y aplicar más modelos de aprendizaje.

Finalmente, como lo indican las secretarías de educación en la encuesta, no se conocen lineamientos para la atención educativa en situaciones de emergencia (prevención, emergencia y post-emergencia).

Calidad

De acuerdo con el Conpes la política de “Educación con Calidad, el Camino para la Prosperidad” incluye la atención integral a la primera infancia, a través de la estrategia “De cero a Siempre”; según el MEN, en el marco de Atención Integral a la Primera Infancia PAIPI estrategia que se implementó a través de una alianza estratégica entre el MEN y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, durante la vigencia 2012 se beneficiaron niños y niñas menores de cinco años, de los niveles 1,2,3 del SISBEN, en las modalidades entorno familiar, comunitario e institucional, las cuales estuvieron adaptadas a las condiciones sociales, geográficas y culturales de cada población de nuestro país.

⁴⁶ MEN. Respuesta a la CGR, Oficio 2013ER0032871 del 15 de abril de 2013

⁴⁷ Fuente: MEN Información preliminar Cruce SIMAT corte de matrícula a octubre 31 de 2012, sin descuentos de auditoría y línea base de Registro Único de Víctimas- RUV enviada en el marco del Subcomité Técnico Nacional de sistemas de información.

Cuadro 3.10
Mejoramiento de infraestructura para Educación

Estado	Entidad Territorial y sector (15 entidades-84 proyectos)	IE (#)
Construidas y en operación	Cali (Potrero Grande); Cartagena (Flor del Campo, Vía Perimetral y Rosedal); Pereira (Tokio y Ciudadela del Café); Barranquilla (20 de Julio, Lipaya y Cayenas); Turbo (Granja Experimental); Valledupar (Francisco de Paula Santander); Montería (Los Araújos, Vereda Tropical y Los Colores); Santa Marta (Bureche, Vía Minca y La Paz); Girón (Ciudadela Nuevo Girón); Ibagué (La Ceibita y Mirador de Ambalá); Cúcuta (Torcoroma III y Valles del Rodeo). Soacha (El Altico); Popayán (Matamoros); Villavicencio (La Reliquia y Ciudad Porfia).	27
Construidas sin operar	Florencia (Hacienda El Puerto) y Bucaramanga (Los Colorados). Actualmente se ejecutan obras a cargo de las alcaldías, que se requieren para que los colegios puedan operar. Se espera culminar estas obras en el 2011 de manera que se inicien clases en enero de 2012.	2
Operando en construcción es en proceso o en sedes provisionales	Los constructores de Cúcuta (El Progreso) y Valledupar (La Nevada) incumplieron y se requirió abrir nuevos procesos para culminar las obras. Se espera terminar la obra de Cúcuta en septiembre de 2012, y la de Valledupar en marzo de 2013. En Cali (Isaías Duarte que es una infraestructura doble) está operando en una sede prestada mientras se culmina la construcción e julio de 2012.	4
En construcción	Se terminarán en el 2012: Soledad (Villa Estadio y Gran Abastos); Villavicencio (Ciudadela San Antonio); Pereira (Samaria); Soacha (Centro Cívico)	5
	Se terminarán en el 2013: Floridablanca (Río Frío); Barrancabermeja (Antiguo IDEMA); Galapa (Mundo Feliz); Tumaco (La Ciudadela); Cartagena (Nelson Mandela)	5
En trámite licencias de construcción	Valledupar (Chiriquí)	1
Suspendidas	Buenaventura (infraestructura doble en San Antonio); Malambo (Mundo Feliz)	3
Total		47

Fuente UARIV. Vigencia 2012.

En el Manual de Implementación del PAIPI, fase de transición, se estableció, entre los criterios de focalización para el subsidio a niños y niñas y mujeres gestantes y lactantes, que la población de la primera infancia estuviese en condición de desplazamiento de acuerdo con el SIPOD (Sistema de información de Población desplazada).

En procura del mejoramiento de la calidad de la educación, el MEN implementó el programa "Todos a Aprender" que benefició 2.3 millones de estudiantes, de básica primaria en 21.700 sedes educativas que tienen los desempeños académicos más

bajos del país; sin embargo, en este programa no se visibilizan las víctimas del conflicto armado.

Para mejorar la infraestructura escolar, el MEN invirtió durante el 2012 un total de \$44.095 millones en 84 proyectos de 15 entidades territoriales. El Cuadro 3.10 relaciona la ubicación de los proyectos según su avance en 2012

3.3.3 Líneas de crédito y subsidios del ICETEX

Los subsidios son escasos y por poco valor. El MEN informa que ha concedido subsidios a 62 personas con enfoque diferencial, por un valor de \$21.740.480⁴⁸. El subsidio individual no sube de \$350.000. En el cuadro 3.11 se relaciona lo informado por el MEN; no se tuvo acceso a la información sobre ciudades e instituciones educativas donde se ofreció el servicio.

Cuadro 3.11
Subsidios Educativos según Enfoque Diferencial

Concepto	Descuento	Cantidad	Valor \$
8	Subsidios minoría étnica	23	7.969.880
20	Subsidios desplazados	37	13.110.360
25	Deportista alto rendimiento	1	330.120
41	Subsidios comunidad indígena	1	330.120
	TOTAL	62	21.740.480

Fuente: MEN Vigencia 2012.

El ICETEX otorga un subsidio a la población más vulnerable del país, al que también tiene acceso los beneficiarios de las alianzas estratégicas de cofinanciación. Según el ICETEX entre los beneficiarios de la línea de crédito de los Centros Regionales de Educación Superior –CERES-⁴⁹, están los integrantes de poblaciones indígenas, desplazadas o reintegrados debidamente certificados.

Según los lineamientos del ICETEX, las víctimas participan de forma prioritaria en las líneas y modalidades especiales de crédito educativo, así como en los subsidios financiados por la nación. El ICETEX se comprometió a ajustar los

⁴⁸ Fuente: MEN. Base de datos Educación Superior, entregada a la CGR en abril de 2013.

⁴⁹ CERES Son convenios que establece el ICETEX con las administraciones del orden territorial o nacional, para contar con mayores recursos económicos que permitan atender a más colombianos interesados en financiar su ingreso a la educación superior, y que cumplan con las condiciones que los aportantes y el ICETEX definan como criterios prioritarios para atender a una población determinada.

criterios de calificación incorporando la condición de víctima para el acceso a la línea de crédito subsidiado.

De otro lado, la Dirección de Reparación de la UARIV informa que celebró el convenio Asociación de Universidades -ASCUN-UARIV en 2012, con el objeto de aunar esfuerzos administrativos, financieros y técnicos para contribuir en la reparación integral de conformidad con la Ley 1448 de 2011. Ese convenio se desarrollaría bajo un enfoque diferencial, a través de acciones que vinculan a la academia (docencia, investigación y servicio social) y promoverá el acceso, permanencia y graduación de la víctima en programas de educación superior.

A pesar de haberse suscrito el convenio, la UARIV señala, que no se le asignaron recursos; sin embargo, se ha avanzado en lo siguiente:

- Se están llevando a cabo reuniones con rectores de las universidades tanto públicas como privadas para sensibilizarlos sobre política pública inclusiva en el marco de la Ley de víctimas.
- Se están promoviendo espacios de reflexión para la conmemoración del día de las víctimas.
- Se están levantando bases de datos de los semilleros de investigación que estén trabajando sobre el tema de víctimas.
- ASCUN está construyendo la propuesta de trabajo para realizar un convenio interadministrativo con la escuela de reparación con el fin de llevar a cabo el desarrollo de unos módulos virtuales de formación sobre la Ley de Víctimas y la ruta de reparación Integral.

Por su parte, el MEN ofreció asistencia técnica a las instituciones de educación superior a través de talleres departamentales, en unión con la UARIV, en Bogotá, Santander, Guaviare, Nariño, Bolívar y Valle del Cauca.

De acuerdo con la información suministrada por el ministerio, 81 instituciones de educación superior públicas se encuentran elaborando acuerdos a través de los Consejos Superiores Universitarios. A la fecha se cuenta con dos modelos, el acuerdo 075 con la Universidad Nacional, por la cual se crea el programa de admisión especial para la población víctima y el Acuerdo 004 con el Instituto de Educación Técnico profesional de Roldanillo - Valle, para fijar un descuento del 80% en el valor de la matrícula a estudiantes de ese instituto. Pese a estos avances, aún falta gestión para ampliar la oferta institucional y brindar mayores oportunidades de acceso a la educación superior.

3.3.4 Selección, admisión y matrícula en la Educación Superior

El MEN, sin perder de vista el principio de Autonomía Universitaria consagrado en la Constitución Política⁵⁰, ha desarrollado procesos de asistencia técnica a las instituciones de Educación Superior; entre las estrategias, se remitió una comunicación a 286 Instituciones de Educación Superior sobre la Ley 1448 de 2011 y su decreto reglamentario 4800 de 2011. También, se estableció un fondo para el acceso, permanencia y graduación de la población a la educación superior que se manejará a través de ICETEX.

El Fondo cubrirá crédito educativo reembolsable por prestación de servicios en el voluntariado de víctimas desarrollado por la UARIV; subsidio de sostenimiento de uno y medio (1.5) SMMLV por semestre, que se entregará al estudiante; un recurso para la permanencia de 1 SMMLV por estudiante beneficiario del Fondo, dirigido a las instituciones de Educación Superior, para que desarrollen estrategias de permanencia diferencial para la población víctima.

El pasado 17 de Junio de 2013, el ICETEX y la UARIV dieron inicio a la convocatoria del Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima del Conflicto Armado con una asignación de \$ 33.484 millones.

En el Subcomité de Asistencia y Atención aún no se cuenta con actos administrativos y protocolos de remisión y seguimiento del servicio de educación que permitan dar cuenta del cumplimiento del Parágrafo 2 del art. 95 del decreto 4800 de 2011⁵¹.

⁵⁰ El Art. 69 de la Carta Magna y la Ley 30 de 1992, reconocen a las Instituciones de Educación Superior – IES- el derecho a fijar y modificar sus estatutos; designar sus autoridades académicas y administrativas; crear, organizar y desarrollar sus programas académicos; definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales; otorgar los títulos correspondientes; seleccionar a sus profesores; admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes; y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.

⁵¹ Parágrafo 2, artículo 95 decreto 4800 de 2011. La unidad Administrativa especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, promoverá la suscripción de convenios con las entidades educativas para que, en el marco de su autonomía, establezcan procesos de selección que faciliten el acceso de las víctimas a la educación superior.

3.4. OBSERVACIONES

3.4.1. Al Ministerio de Educación Nacional – MEN -

- **Hallazgo 3.1. Inobservancia del artículo 92 del Decreto 4800 de 2011 por parte del Ministerio referido a los lineamientos de política educativa para poblaciones afectadas por la violencia.**

Si bien es cierto que el MEN realizó encuentros regionales en el 2012 donde se dieron las bases para actualizar los lineamientos de la política educativa dirigidos a la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, y se redactó un documento, a la fecha no entregan el documento oficial con la actualización de ese capítulo cuando la obligación normativa era la de realizar esta actividad dentro los tres meses siguientes a la publicación del decreto. Esta observación tiene posible incidencia disciplinaria.

En su respuesta el MEN afirma que “...A partir del resultado obtenido con los encuentros regionales adelantados durante el primer trimestre de 2012 y teniendo en cuenta las competencias del Ministerio de educación Nacional en los niveles de educación Preescolar, Básica y Media y educación Superior, se formularon documentos que contienen lineamientos de política para la implementación de la Ley 1448 de 2011 que contienen la atención educativa para la población víctima de la violencia”.

Análisis CGR: La Contraloría analizó los documentos que dan cuenta de las actividades desarrolladas para actualizar los lineamientos en materia de la política educativa para las víctimas del conflicto armado. El ministerio presentó la matriz de las respuestas de las secretarías de educación que servirían de insumo para desarrollar los lineamientos; también entregó un documento que pretende recolectar insumos para actualizar los lineamientos de política educativa para poblaciones afectadas por la violencia. Este formato permitirá visibilizar el estado actual de los lineamientos, trabajar los borradores existentes y proponer cómo deben ser las nuevas directrices. Sin embargo se verificó NO hay un documento oficial de lineamientos y ha pasado más de un año desde que venció el plazo fijado por la norma. La ausencia de lineamientos organizados, claros y precisos compromete el ya precario desempeño de las entidades territoriales, donde se pudo constatar que no hay conocimiento de la Ley y no hay reportes claros de los recursos asignados. En consecuencia se ratifica la observación.

- **Hallazgo 3.2. - Falta de capacitación en el conocimiento de la Ley 1448 y en los modelos flexibles por parte del MEN a los funcionarios de las Secretarías de Educación.**

Los resultados de la encuesta aplicada a los funcionarios de las Secretarías de Educación en el componente “conocimiento” muestran que el 60% de los funcionarios carecen de los conocimientos necesarios para poner en práctica lo dispuesto por la Ley y sus decretos reglamentarios en la atención prioritaria en materia de educación a las víctimas del conflicto armado. Por otra parte las secretarías de educación reiteran la necesidad de un mayor acompañamiento del MEN para conocer y aplicar más modelos flexibles, que respondan a las necesidades de la población víctima del conflicto armado⁵².

El MEN responde que la encuesta que se menciona hace referencia a un ejercicio que pedagógicamente se denomina “Conducta de entrada” o identificación de pre saberes como ejercicio que realiza el docente para identificar en sus estudiantes el nivel de conocimiento y compromiso que tienen sobre el tema que se va a tratar y Durante el primer trimestre de 2012 se realizaron 6 encuentros, en 5 ciudades del país (Bogotá, Barranquilla, Medellín, Bucaramanga y Cali), donde se reunió a 87 de las 94 Entidades Territoriales Certificadas –ETC-, las cuales representaron a los 32 departamentos del país y 56 municipios. Participaron 110 servidores públicos dentro de los que se destacan 23 secretarías de educación y 87 funcionarios que dirigen y coordinan las áreas de calidad y cobertura de las secretarías de educación respectivas, y los programas y políticas dirigidas a población vulnerable con necesidades educativas específicas. Asimismo, durante el periodo comprendido entre noviembre y diciembre de 2012 se adelantaron 6 encuentros regionales adicionales con el propósito de identificar, formular e implementar estrategias, rutas y acciones del orden nacional regional y local, para la identificación de un plan intersectorial encaminado a la protección de los derechos de los niños y las niñas en riesgo de reclutamiento, utilización y violencia sexual por parte de los grupos organizados al margen de la Ley. Para estos encuentros regionales se contó con la participación del ICBF, del SENA y de la Secretaría Técnica de la Comisión Interinstitucional de prevención del reclutamiento.

Se realizaron documentos que contienen lineamientos de política para la implementación de la Ley 1448 de 2011 que contienen la atención educativa para la población víctima de Colombia.

⁵² Información enviada por el ministerio, contenida en el documento “Análisis de los Planes de Permanencia Escolar Encuentros Regionales de 2012 entre el Ministerio de Educación Nacional y las Entidades territoriales Certificadas” pág. 4-5

Análisis CGR: La Contraloría no desconoce el esfuerzo que ha realizado el MEN, al realizar los encuentros regionales para dar a conocer la Ley 1448 de 2011; sin embargo, los mismos funcionarios de las secretarías de educación solicitan mayor capacitación sobre el tema. Por tanto se sugiere reforzar los programas de capacitación que se les brinda a los funcionarios de los entes territoriales; puede explorarse una opción de educación virtual, para que haya una mayor cobertura en menor tiempo.

Una demanda específica de los funcionarios de las Secretarías de Educación a nivel territorial es la mayor capacitación sobre los modelos flexibles para poder ofrecer una educación acorde con las necesidades del ciudadano víctima del conflicto. Por lo tanto, la observación se mantiene.

- **Hallazgo 3.3. - El diseño, la ejecución y el seguimiento de la política educativa nacional no diferencia a la población víctima. La población víctima se confunde en las estadísticas de la población vulnerable**

El MEN responde que en 2012 formuló y registró en el banco de proyectos de Inversión Nacional, los proyectos de inversión "*Asistencia Técnica a las entidades territoriales para el acceso y la permanencia de los estudiantes y adultos víctimas de la violencia en Colombia*", por \$5.530 millones e "*Implementación del Fondo para acceso y la Permanencia de la población víctima en educación superior en Colombia*" por \$ 33.484 millones, a los cuales la nación les apropia recursos para la atención específica a esta población para el 2013. Por lo anterior a partir del 2013 se podrá realizar seguimiento a la ejecución de los recursos e indicadores asociados a esta política. A partir del año 2013 este Ministerio cuenta con el financiamiento de proyectos de inversión asociados con el programa para la atención específica de la población víctima de la violencia, por lo tanto a partir de este año se podrá tener información relacionada con los recursos e indicadores asociados a estos programas.

Análisis CGR: El MEN en su Plan de acción relacionó actividades encaminadas a la atención de la población víctima del conflicto armado, en lo que tiene que ver con la atención a personas entre 5 y 17 años y sobre la infraestructura construida en zonas de alto riesgo de desplazamiento. Por otra parte formuló y registró en el banco de proyectos de inversión nacional los proyectos de inversión "*Asistencia Técnica a las Entidades Territoriales para el acceso y la permanencia de los estudiantes y adultos víctimas de la violencia en Colombia*" y "*la Implementación del Fondo para el acceso y la permanencia de la población víctima en educación superior en Colombia*", ejecución que comenzará a partir de la vigencia 2013. El Ministerio señala que a partir de 2013 cuenta con el financiamiento de proyectos

de inversión asociados con el programa para la atención específica de la población relacionada con los recursos e indicadores asociados a estos proyectos.

Sin desconocer los esfuerzos que el MEN ha hecho para dar cumplimiento a la Ley de víctimas, la Contraloría considera que es necesario hacer mayor énfasis en la diferenciación de la atención que se brinda a la población víctima. La sola ejecución del proyecto no garantiza el diseño de la política; incluso esta debe ser una condición para formular el proyecto, de ahí la importancia de tener el documento oficial de los lineamientos de política educativa. Esa orientación también es necesaria para los departamentos y municipios, con el objeto que haya criterios uniformes para diferenciar la población víctima que accede al servicio. Este acceso se constituye en una forma de avanzar en la superación del estado de vulnerabilidad y por tanto el acercamiento al Goce Efectivo de Derechos y por esta vía a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional. La CGR considera que una estrategia integral del MEN debe trabajar en esos frentes. Por lo anterior se ratifica la observación.

- **Hallazgo 3.4. - La ejecución de recursos que reporta el ministerio no permite conocer cuántos fueron los recursos que se destinaron específicamente para la población víctima. En el SIIF no es posible establecer qué porcentaje de recursos se invirtieron exclusivamente en atender a la población víctima de la violencia.**

El MEN responde que *“En SIIF ni en algunos otros reportes (consistentes con SIIF) es posible establecer qué porcentaje de recursos se invirtieron exclusivamente en atender a la población víctima de la violencia”*.

Análisis CGR: Efectivamente no se evidencia ejecución de recursos en el SIIF para la población víctima. No obstante, este no es un problema atribuible a la herramienta que recoge, procesa y dispone para consulta la información. El Ministerio debió participar en el Plan Financiero que soporta la implementación de la Ley 1448 de 2011, donde se registra un dato sobre los recursos que se asignarían a la atención y asistencia en educación. Cómo se obtuvo esa estimación? Cómo espera el Ministerio hacer seguimiento a esa asignación, para evaluar si el estimado responde a las necesidades, según la evolución del problema? La CGR considera imperante visibilizar los recursos que se destinan a atender a la población víctima, para contar con un plan financiero acorde con los requerimientos y alcance de las medidas establecidas legalmente. En este sentido, la CGR comparte lo reiterado por la Honorable Corte Constitucional en la sentencia C-462 de 2013, donde dice *“que los derechos de las víctimas no pueden confundirse con los programas asistenciales inherentes a la función social del Estado.”*

- **Hallazgo 3.5. - El MEN no actualiza en forma oportuna todas las metas de gobierno en el SISMEG, con lo que se aparta del principio de publicidad y transparencia de la gestión pública.**

No se reportó en el avance de las metas en el SISMEG del MEN sobre el cumplimiento del auto 174 de 2011 población AWA. En el informe del SNARIV al Congreso de abril de 2013 *"Informe del sistema nacional de atención y reparación de las víctimas a las comisiones primeras del Senado y Cámara"*, se reporta el cumplimiento del 90 % de la meta, en donde se invirtió \$44.095 millones en 84 proyectos en 15 entidades territoriales, información que no se refleja en el SISMEG donde se reporta la meta y no los avances.

El MEN responde que a través del sistema de seguimiento de metas al gobierno SISMEG realiza oportunamente los avances cualitativos y cuantitativos durante los diez primeros días calendario de cada mes. Es de aclarar que el avance cualitativo depende de la periodicidad de cada indicador. Asegura que a la fecha el MEN tiene actualizado el total de indicadores, los cuales pueden revisarse en la página Sinergia. dnp.gov.co sector educación.

Análisis CGR: En el Sismeg no se reporta el avance cuantitativo. El indicador *"municipios de consolidación con mejoramiento en infraestructura educativa"* tiene una meta anual. El Ministerio reporta avance cualitativo y precisa que para los periodos 2011, 2012 y 2013 se han beneficiado 20 municipios del plan de consolidación, con obras de infraestructura educativa terminadas. Según esa respuesta se han evaluado dos vigencias, cuyos resultados individuales deberían registrarse en el SISMEG para ver el avance del indicador en cada vigencia

En lo que tiene que ver con el auto 174 de 2001 sobre la población AWA⁵³, se acepta lo expuesto por el ministerio *"los indicadores a los cuales el MEN hace seguimiento y reporta son aquellos que el gobierno estableció como prioritarios para la Nación, al iniciar el período de gobierno, además son los que están establecidos en el Plan sectorial de educación"*. El ministerio informa que frente a este auto se están adelantando acciones orientadas a garantizar la atención educativa a la población AWA, tal como se cita en pie de página. La CGR considera conveniente, por tratarse de una población de especial protección constitucional, que el MEN haga visible tanto en su plan de acción como en el proyecto de inversión "Construcción, Ampliación Mejoramiento y Dotación de

⁵³ UARIV. Informe de gestión 2013. durante el 2012 se destinaron \$11.050 millones para la construcción de nueva infraestructura educativa para las entidades territoriales certificadas de Nariño, Tumaco y Putumayo en 18 establecimientos y el mejoramiento de 12 sedes educativas y 2 internados que beneficiarán a la comunidad Awá. A la fecha más del 60% de estas obras se encuentran en ejecución y otras en ajustes de diseño para dar inicio a la construcción. (Tabla 1. Establecimientos Educativos Priorizados – Auto 174).

Infraestructuras Educativas”, las actividades que se desarrollan en cumplimiento de dicho auto y los recursos que se invierten en el desarrollo de las actividades contempladas para cumplir con la orden de la Honorable Corte.

4. ASISTENCIA EN SALUD

Se entiende por asistencia en salud el conjunto de actividades esenciales para satisfacer las necesidades de la población colombiana y que son brindadas por las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), las Empresas Promotoras de Salud (EPS) y las Entidades Territoriales de Salud. Incluye la totalidad de las actividades, intervenciones y procedimientos en sus componentes de promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación, que permite a la población afectada por el conflicto armado, en términos de ley, recuperar su integridad física, emocional y psicológica⁵⁴.

4.1. MARCO NORMATIVO

El sustento legal de la atención y asistencia en salud a las víctimas del conflicto armado se encuentra en los artículos 52 a 58 relativos, del Título III “*Ayuda Humanitaria, Atención y Asistencia*”, Capítulo II, “*Medidas de Asistencia y Atención a las Víctimas*”, contenidos en la 1448 de 2011 o Ley de víctimas y restitución de tierras. Asimismo, aplica la jurisprudencia relacionada como la reglamentación de la citada Ley.

Las responsabilidades que establece ese marco normativo a las entidades encargadas de los servicios de salud para la asistencia a la población víctima están relacionadas con la garantía del acceso a los servicios de salud⁵⁵, a través de la afiliación⁵⁶, la atención de emergencias⁵⁷, la definición de los servicios que incluye esta asistencia⁵⁸ y el monitoreo y seguimiento por parte del Ministerio de

⁵⁴ CONPES 3712. Plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011. Departamento Nacional de Planeación. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Bogotá D.C., 1 de diciembre de 2011.

⁵⁵ La Ley 1448 establece que “*El Sistema General de Seguridad Social en Salud garantizará la cobertura de la asistencia en salud a las víctimas de la presente ley, de acuerdo con las competencias y responsabilidades de los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud*”. Art. 52, primer inciso.

⁵⁶ Continúa la Ley: “Toda persona que sea incluida en el Registro Único de Víctimas de que trata la presente Ley, accederá por ese hecho a la afiliación contemplada en el artículo 32 de la Ley 1438 de 2011, y se considerará elegible para el subsidio en salud, salvo en los casos en que se demuestre capacidad de pago de la víctima”. Ley 1448, Art. 52, segundo inciso.

⁵⁷ “Las instituciones hospitalarias, públicas o privadas, del territorio nacional, que prestan servicios de salud, tienen la obligación de prestar atención de emergencia de manera inmediata a las víctimas que la requieran, con independencia de la capacidad socioeconómica de los demandantes de estos servicios y sin exigir condición previa para su admisión”. Ley 1448, Art. 53.

⁵⁸ 1. Hospitalización; 2. Material médico-quirúrgico, osteosíntesis, órtesis y prótesis, conforme con los criterios técnicos que fije el Ministerio de la Protección Social. 3. Medicamentos. 4. Honorarios Médicos. 5. Servicios de apoyo tales como bancos de sangre, laboratorios, imágenes diagnósticas. 6. Transporte. 7. Examen del VIH sida y de ETS, en los casos en que la persona haya sido víctima de acceso carnal violento. 8. Servicios

Salud o la Superintendencia de Salud⁵⁹.

La afiliación al sistema está garantizada con la inclusión en el RUV, por lo que el reglamento estableció que el Ministerio de Salud debe cruzar la Base de Datos Única de Afiliados –BDUA– y las de los regímenes especiales con el RUV, para determinar qué población no está afiliada y proceder a reportarla a las Entidades Territoriales para que sean afiliados a las Entidades Promotoras de Salud –EPS– del Régimen Subsidiado⁶⁰.

El reglamento también establece que la atención en salud debe hacerse con enfoque Psicosocial, para lo que prevé que el Ministerio de Salud, junto con las demás entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud –SGSSS–, diseñe o ajuste el “Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial y Diferencial” que debe tener en cuenta las afecciones de los distintos hechos victimizantes, así como los mecanismos de articulación y coordinación entre las redes del servicio⁶¹. Para el seguimiento a la atención en salud, el reglamento establece que el Ministerio de Salud debe desarrollar las respectivas herramientas⁶².

4.2. PLANES PARA EJECUTAR LAS MEDIDAS DE SALUD

4.2.1. Lineamientos del CONPES

En el documento CONPES 3712⁶³, se formuló el Plan de Financiación para la

de interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y/o la ley, con absoluto respeto de la voluntad de la víctima. 9. La atención para los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres víctimas. Ley 1448, Art. 54. El costo de la atención será cubierto con cargo a la Cuenta de Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito –ECAT– (Parágrafo). El Estado también asumirá el costo no cubierto por pólizas de seguro o medicina prepagada, cuando las víctimas tenga ese servicio pero sea insuficiente. Ley 1448, Art. 56

⁵⁹ El Ministerio de la Protección Social o la Superintendencia Nacional de Salud, según el caso, ejercerá la evaluación y control. Ley 1448, Art. 57. En el inciso dos, el citado artículo establece nueve ítems sobre los que se precisa ese control.

⁶⁰ Decreto Reglamentario 4800, Art. 87.

⁶¹ Decreto Reglamentario 4800, Art. 88

⁶² Decreto Reglamentario 4800, Art. 90.

⁶³ CONPES 3712. Plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011. Departamento Nacional de Planeación. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Bogotá D.C., 1 de diciembre de 2011.

sostenibilidad de la ley de Víctimas y en el CONPES 3726⁶⁴, el lineamiento, plan de ejecución de metas, ruta, mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas –PNARIV–. Las medidas de Asistencia en Salud sobre las que se hizo la estimación financiera están constituidas por 1) atención como parte del sistema de seguridad social en salud –SGSSS; 2) vacunación a la primera infancia; 3) programas de apoyo psicosocial específicos para todas las víctimas; 4) rehabilitación de niños y niñas víctimas de minas antipersonales, y 5) atención de emergencia y servicios de asistencia en salud.

Para fijar el costo de la Asistencia en Salud, se tomó como base la información registrada en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN), se caracterizaron las condiciones de salud, en las que el 70% de las víctimas tiene acceso a través del Régimen Subsidiado, el 7% a través del Régimen Contributivo; 1% mediante regímenes especiales, el 1% a través del Instituto de Seguros Sociales y el 21% restante accede a los servicios de salud mediante oferta.

El costo de la atención en el SGSSS, tuvo en cuenta la población ya en el régimen subsidiado y el costo por persona a asegurar, se asume que el 93% de las víctimas hace parte del régimen subsidiado y sólo 7%, del régimen contributivo. Con base en la Unidad de Pago por Capitación (UPC) del régimen subsidiado, acorde a la unificación de los planes obligatorios en salud planteada por el Ministerio de Salud, se determinó que el costo total de la afiliación al SGSSS en el periodo 2012-2021, podría ascender a \$14,27 billones.

Para el cálculo del costo de la vacunación a la primera infancia, se tuvo en cuenta a la población con menos de 5 años, asumiendo la misma distribución de edad, tanto para víctimas como para desplazados. Así, se calculó un valor de \$22.461 millones para el periodo 2012 - 2021.

Debe tenerse en cuenta que el aseguramiento en el SGSSS y la vacunación de primera infancia, forman parte de las políticas de universalidad del servicio; es decir, independientemente de la condición de víctima, estas personas deben acceder al servicio garantizado por el Estado, de manera que el costo que aquí se calcula no debería atribuirse a la asistencia a las víctimas. .

El costo de la componente de apoyo psicosocial, incluye el valor asociado a la rehabilitación de que tratan los artículos 135 al 138 de la Ley 1448 de 2011, se basa en la oferta e incluye la prestación del servicio a través de Unidades Móviles

⁶⁴ CONPES 3726. Lineamientos, Plan de ejecución de metas, Presupuesto y mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de Atención Y Reparación Integral a Víctimas. Departamento Nacional de Planeación. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Bogotá D.C., 30 de mayo de 2012.

de Atención, que tienen un valor estimado para el periodo 2012-2021 de \$267 mm. Adicionalmente, se calcula un componente basado en la demanda, con una cobertura del 100%, sobre el universo de desplazados y víctimas de otros hechos victimizantes, con un costo per cápita de \$248 mil por la totalidad de su tratamiento. El Ministerio de Salud considera que tanto la demanda estimada como el programa por persona tendrían un costo de \$858 mm.

El coste de la rehabilitación de niños y niñas víctimas de minas antipersonales incluyen la prótesis, el proceso integral de rehabilitación y el apoyo psicosocial para las víctimas. Según el DPS, la población objetivo son 881 niños por año, con tres prótesis por individuo en toda su vida, para un valor de \$46 mm.

El costo de la atención de emergencia y servicios de asistencia en salud, se estimó con base en la atención hospitalaria que se destina actualmente en el Fondo de Atención y Solidaridad en Salud (Fosyga) para atender a las víctimas de 26 ataques terroristas de manera constante en el tiempo. El costo total entre 2012 – 2021 alcanzaría los \$216 mil millones. Todas las cifras están calculadas con base en precios de 2011.

El alcance de la asistencia en salud está orientado por el criterio de la preservación o restitución del derecho en cualquiera de las fases de la atención. Aunque la cobertura se garantice con la afiliación al régimen subsidiado del SGSSS, las entidades territoriales deben prestar el servicio a través de la Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud –IPS- o a través de las Empresas Sociales del Estado –ESEs-

La ruta de atención en salud, se remite al “*Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial*”⁶⁵, que busca atender los daños psicosociales y en la salud de las víctimas ocasionadas por o en relación con el conflicto armado interno, en los ámbitos individual, familiar y comunitario.

En ese sentido, la gestión en afiliación y el diseño y aprobación del citado protocolo constituyen los ejes de la atención en salud a las víctimas del conflicto.

4.2.2. Lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo 2010 -2014, incluye las medidas de Asistencia en Salud dentro del pilar: “*Igualdad de oportunidades para la prosperidad social*”

⁶⁵ El Conpes 3726 establece “Las atenciones en salud integral serán brindadas bajo los parámetros establecidos en el “*Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial*”, que será de obligatorio cumplimiento por parte de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud”. Anexo. Pag. 20

(Menos Pobreza); dentro del objetivo: “*Política Integral de desarrollo y Protección Social*” y corresponde a la estrategia de “*Acceso y Calidad en Salud, Universal y Sostenible*”.

Una de las condiciones necesarias para disminuir los niveles de pobreza y de desigualdad, es garantizar el funcionamiento del Sistema de Protección Social cuyo diseño comprende tres grandes componentes: (1) la seguridad social integral –salud, riesgos profesionales y protección al cesante–, (2) la promoción social, y (3) las políticas y programas de formación del capital humano.

Teniendo como referente la información reportada a través del Sistema de Metas de Gobierno (SISMEG), en el sitio WEB del Departamento Nacional de Planeación, <https://sinergia.dnp.gov.co/portaldnp>, se identificaron los siguientes proyectos relacionados con la medida de salud propuestas en el CONPES 3712.

1. Programa de unificación de salud y protección social. Establece los siguientes indicadores:

- Porcentaje de población asegurada en el régimen de seguridad social en salud en los municipios de consolidación

Respecto a este indicador no se tiene un resultado en el 2012 ni un porcentaje de avance para la vigencia.

- Víctimas con afiliación al sistema general de seguridad social en salud

Según el avance cualitativo y sobre una base de registros de 4.447.383 validos, se estableció un porcentaje de avance de 70,20%, y corresponde a la información suministrada por el Ministerio de Salud.

2. En el programa Protección Salud Pública, Promoción y Prevención se encuentran los siguientes indicadores que aplican a las víctimas del conflicto armado

- Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que reciben atención en salud

El avance cualitativo del programa informa de 123 casos reportados de los cuales se han atendido 89, no se muestra porcentaje de avance para el 2012

- Mujeres que acceden a medidas de rehabilitación física y/o mental.

Como resultado del cruce del RUV y el RIPS se identificó que en el primer semestre de 2012, 16.639 personas recibieron atenciones relacionadas con rehabilitación física y/o mental. La meta se había fijado en 9.388 personas atendidas.

- Víctimas con plan de atención psicosocial que reciben dicha atención.

La meta programada para el 2012 de 9.338 atenciones, solo se cubrió en 2.375 que representa el 25,3 % de avance en la vigencia.

El Cuadro 4.1 resume los registros de metas y avance de los programas, según los indicadores fijados para cada uno de ellos, como se describió.

Cuadro 4.1.

PND. Sistema de Metas del Gobierno –SISMEG-. Metas para Asistencia en Salud a Víctimas

Indicador	Entidad	Meta 2011-2014	Avance 2011-2014	% Avance	Meta 2012	Avance 2012	% Avance
PILAR: Igualdad de Oportunidades para la prosperidad social (Menos Pobreza)							
OBJETIVO: Política Integral de Desarrollo y Protección Social							
ESTRATEGIA: Acceso y calidad en salud: universal y sostenible							
PROGRAMA: Unificación y universalización del régimen subsidiado							
Porcentaje de población asegurada en el régimen de seguridad social en salud en los municipios de consolidación	Ministerio de Salud y Protección Social	0	0	0	82	0	0
Víctimas con afiliación al sistema general de seguridad social en salud		95	70	-250.7	92	70.2	-445
PROGRAMA: Vacunación - Programa Ampliado de Inmunización							
Esquema completo de vacunación para niños a los 3 años	Ministerio de Salud y Protección Social	95	89	93.16	95	88.5	93.16
Cobertura vacunación en niños y niñas menores de 1 año - DPT		95	84	88.42	95	84.4	88.42
Cobertura de vacunación con Triple Viral en menores de 1 año		95	86	90.53	95	86	90.53
PROGRAMA: Protección Salud Pública, Promoción y Prevención							
Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que reciben atención en salud	Ministerio de Salud y Protección Social	100	89	89	100		
Víctimas con plan de atención psicosocial que reciben dicha atención		139258	2,375	1.71	9388	2375	25.3
Víctimas que acceden a medidas de rehabilitación física y/o mental		139258	16,639	11.95	9388	16639	177.24

De acuerdo con el PND una de las medidas de la estrategia “Acceso y calidad en salud: universal y sostenible”, con respecto a la población víctima del conflicto es la diferenciación de sus necesidades en el *Plan Decenal de Salud Pública* que debe desarrollarse. Con respecto a este compromiso el Plan Decenal advierte: “Se espera que en 2014, Colombia cuente con el capítulo específico en el *Plan Decenal de Salud Pública* dirigido a garantizar el acceso y mejorar las condiciones de salud entre la población víctima del conflicto armado, incorporado al documento

*marco del PDSP y definirá metas, estrategias y acciones concertadas, además Colombia contará con un modelo de atención integral en salud para población víctima del conflicto armado, en el que las entidades territoriales cuentan con la capacidad técnica para ejecutar y monitorear el programa de atención psicosocial y salud integral para población víctima del conflicto armado*⁶⁶.

En el Plan Decenal se afirma que se han adelantado acercamientos con la mesa transitoria de representación de víctimas de grupos étnicos para definir la ruta y los contenidos específicos.

4.2.3. Plan operativo

En el Plan Nacional de Desarrollo afirma que uno de los mayores retos para el país es mejorar la prestación del servicio en salud, para lo cual se requiere disminuir los trámites de acceso a los servicios de salud y facilitarlo a través de medios no presenciales. Anunció que se estaban desarrollando indicadores de calidad para las entidades prestadoras de este servicio, que serían públicos. El Ministerio de Salud y de Protección Social sería el responsable del desarrollo de estas actividades. No obstante, sobre ellas no se observan acciones, metas o resultados en alguno de los planes.

El subcomité de Asistencia y Atención de la UARIV, que se instaló en julio de 2012, incluyó dos objetivos a cargo del Ministerio de salud: 1. Afiliación de las Víctimas al Sistema General de Seguridad Social y 2. Desarrollar el Protocolo de Atención Integral en Salud con enfoque Psicosocial. No obstante, no se especificaron acciones, metas, resultados o alguna otra herramienta que pudiera tomarse como parámetro de seguimiento. Con respecto a la primera, se dejó en el plan una observación según la cual las entidades del SNARIV, debían revisar y ajustar la focalización de municipios. En el segundo caso, se dejó como observación que el Ministerio de Salud, debería proponer fechas, entidades, actores y mecanismos mediante los cuales se daría cumplimiento a la actividad. Esta situación se genera pese a que en agosto de 2012 la UARIV tenía una propuesta de acciones para el cumplimiento del PNARIV derivadas del marco normativo y de los lineamientos del Conpes.

4.2.4. Plan de acción del Ministerio de Salud

El Plan de Acción que siguió el Ministerio de Salud durante la vigencia 2012, planteó, varias acciones relacionadas con la asistencia en salud a las víctimas. Así

⁶⁶ Ministerio de Salud. Plan Decenal de Salud. Marzo de 2013. Pag. 155.

lo dejan ver los objetivos de los indicadores asociados a ellas, tal como se relacionan en el cuadro 4.2.:

Cuadro 4.2.

Ministerio de Salud. Objetivos de los indicadores del Plan de Acción asociados al servicio de atención en salud a víctimas del conflicto

Código Actividad	Objetivo del Indicador
16000-1-1	Lineamiento de política de atención en salud a la PSD y demás víctimas , con base a la normatividad vigente, ajustado y validado
16000-1-1	No. niños y niñas en situación de desplazamiento beneficiados y con familias fortalecidas en temas de Primera infancia
16000-1-1	Plan integrado de Promoción Social para víctimas del conflicto con enfoque diferencial, implementado en 18 Entidades Territoriales.
16000-1-1	Documento programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas
16000-1-1	Criterios de focalización para la identificación de las inequidades sociales, caracterización y seguimiento a grupos de población en vulnerabilidad definidos, actualizados y validados
16000-1-1	Planes, programas, estrategias y modelos de atención integral en salud para grupos étnicos, diseñados
16000-1-1	Planes y programas de atención integral en salud para grupos étnicos víctimas y desplazados, formulados, en implementación y con seguimiento
16000-2-1	Difundir en 5 regiones del País, la directriz de enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de las personas mayores en situación de desplazamiento, en 5 regiones del país
16000-2-2	Brindar atención psicosocial a la PSD en cumplimiento de la sentencia T- 045 de 2010
16000-2-2	Entidades territoriales con asistencia y seguimiento en la transversalización del enfoque de género

4.2.5. Presupuesto

Tal como se advirtió en el tema de educación, en estos dos servicios no se identifican las víctimas que son objeto de atención en los distintos programas ni los recursos asociados a esa atención. Dentro del Presupuesto del Ministerio de Salud y de la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social, se programan y ejecutan las transferencias, que contienen la mayor parte de los recursos destinados a la atención de las víctimas.

Cuadro 4.3.
Programación y Ejecución Presupuestal del Ministerio de salud y de la Dirección de
Administración de Fondos de la Protección Social, - 2012 (\$millones)

CONCEPTO	INICIAL	COMPROMISOS	OBLIGACIONES	PAGOS
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	6,782,072	6,585,906	6,445,400	6,164,973
GASTOS DE PERSONAL	50,948	33,178	32,059	31,406
GASTOS GENERALES	10,022	9,200	8,827	7,925
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	6,721,102	6,543,528	6,404,514	6,125,642
Sistema General de Participaciones	5,926,182	5,926,182	5,924,825	5,924,825
Tribunales de Ética	2,002	1,374	1,374	1,374
Transferencias a Hospitales, ESE, Secretarías y ET	204,973	204,973	172,093	97,938
Transferencias a Programas y Campañas	41,884	41,823	41,683	35,084
Atención en Salud	13,010	13,010	13,010	13,010
Pensiones y obligaciones laborales	122,622	74,214	53,957	49,205
Otras Transferencias	410,428	281,950	197,571	4,205
GASTOS DE INVERSIÓN	3,070,126	3,004,331	2,760,613	2,601,522
Administración, Control y Organización Institucional	1,250	1,213	866	862
Divulgación, Asistencia Técnica y Capacitación Del Recurso H	19,950	19,331	17,881	4,458
Investigación básica, aplicada y estudios	24,900	23,255	22,890	17,007
Protección y bienestar social del recurso humano	308,435	305,769	298,301	267,654
Transferencias	2,693,125	2,640,765	2,409,008	2,302,688
Otros Gastos de Inversión	22,466	13,999	11,667	8,855
TOTAL GASTOS	9,852,198	9,590,237	9,206,013	8,766,496

Fuente: Cálculos CGR con base en información de SIIF

En el nivel central no es posible diferenciar los recursos para este propósito. Para las entidades territoriales, donde se genera la información de atención se cuenta con el Formulario del FUT, pero como se indicó la baja calidad y consistencia de la información no permite que se tome en cuenta para realizar análisis de cobertura o de financiamiento.

Las transferencias del Sistema General de participaciones constituyen cerca del 62% del total de Gasto ejecutado por estas entidades. Cabe advertir que la Dirección no ejecuta recursos distintos a las transferencias.

El cuadro 4.4 muestra la distribución de las transferencias a los entes territoriales según los conceptos por los que se encuentran clasificados en el presupuesto. El 66%, cerca de \$4 billones se destina a la atención del régimen subsidiado.

Cuadro 4.4.
Programación y Ejecución Presupuestal de los Recursos del SGP destinados a Salud - Vigencia 2012 (\$millones)

CONCEPTO	DEFINITIVA	COMPROMISOS	OBLIGACIONES	PAGOS
Regimen Subsidiado	3,917,396	3,917,396	3,917,396	3,917,396
Salud Pública	598,190	598,190	598,190	598,190
Prestación del Servicio	1,044,907	1,044,907	1,043,786	1,043,786
Aportes Patronales	365,690	365,690	365,453	365,453
Total	5,926,182	5,926,182	5,924,825	5,924,825

Fuente: Cálculos CGR con base en información de SIIF

En los recursos de inversión si es posible identificar dos proyectos que benefician a la población víctima, tal como se presenta en el cuadro 4.5. Dentro del programa de protección y Bienestar social del recurso humano, se tiene un proyecto por poco más de \$7 mm para implementar proyectos para población en condiciones especiales, entre la que se encuentran los desplazados. Asimismo, via un programa de transferencias, se amplía la afiliación al régimen subsidiado con una asignación de \$134,5 mm.

Cuadro 4.5.
Programación y Ejecución Presupuestal de los Recursos de Inversión en dos programas que prestan servicio de salud a desplazados - Vigencia 2012 (\$millones)

PROGRAMA: PROTECCION Y BIENESTAR SOCIAL DEL RECURSO HUMANO	308,435
IMPLANTACION DE PROYECTOS PARA POBLACIÓN EN CONDICIONES ESPECIALES (SALUD MENTAL, DISCAPACITADOS Y DESPLAZADOS)	7,223
Otros Proyectos del programa	301,212
PROGRAMA: TRANSFERENCIAS	2,693,125
AMPLIACION RENOVACION DE LA AFILIACION DE REGIMEN SUBSIDIADO-SUBCUENTA DE SOLIDARIDAD FOSYGA-ATENCION A LA POBLACION DESPLAZADA-APD A NIVEL NACIONAL	134,500
Otros Proyectos del programa	2,558,625

Fuente: Cálculos CGR con base en información de SIIF

4.3. GESTIÓN

4.3.1. Afiliación

De la información suministrada por el Ministerio de Salud⁶⁷, se obtiene que hay poco más de 2.9 millones de víctimas afiliadas al SGSSS. La distribución por departamento de esa población es concomitante con el registro de zonas que reciben población desplazada; Antioquia, Bogotá, Bolívar, Valle, Nariño, que, como lo muestra el Cuadro 4.6, son los que más concentran población afiliada, también son los mayores receptores de desplazados.

Cuadro 4.6.
Población Víctima afiliada al SGSSS; distribuida por departamento 2012

DEPARTAMENTO	AFILIADOS (Activos y Suspendidos)	%
AMAZONAS	999	0%
ANTIOQUIA	585.829	20%
ARAUCA	39.546	1%
ATLANTICO	81.295	3%
BOGOTA	146.184	5%
BOLIVAR	159.149	5%
BOYACA	14.398	0%
CALDAS	37.463	1%
CAQUETA	92.873	3%
CASANARE	25.239	1%
CAUCA	106.077	4%
CESAR	149.452	5%
CHOCO	74.469	3%
CORDOBA	120.852	4%
CUNDINAMARCA	61.756	2%
GUAJIRIA	4.218	0%
GUAVIARE	18.654	1%
HUILA	89.024	3%
LA GUAJIRA	60.375	2%
MAGDALENA	126.967	4%
META	106.253	4%
NARIÑO	140.899	5%
NORTE DE SANTANDER	79.711	3%
PUTUMAYO	74.704	3%
QUINDIO	21.236	1%
RISARALDA	33.659	1%
SAN ANDRES	163	0%

⁶⁷ Oficio de Minsalud 201316000420191. Respuesta solicitud de información seguimiento especial medidas de educación y salud dispuesta en la ley 1448/2011 y Normas. 10-04-2013

DEPARTAMENTO	AFILIADOS (Activos y Suspendidos)	%
SANTANDER	100.326	3%
SUCRE	116.830	4%
TOLIMA	87.916	3%
VALLE	173.730	6%
VAUPES	1.552	0%
VICHADA	3.278	0%
Total	2.935.076	100%

Pese a que el enfoque diferencial es uno de los criterios más relevante de la Ley para la prestación de los servicios, el Ministerio de Salud informó que no podía entregar información con esa desagregación puesto que la UARIV, no le incluyó esa información en los datos que le suministró. El enfoque diferencial es relevante puesto que orienta la asistencia y atención a la población que siendo vulnerable por la victimización lo es aún más por otra característica como pertenecer a una minoría étnica o cultural, haber sido afectado con alguna discapacidad, ser menor de edad, mujer cabeza de hogar

La CGR requirió al Ministerio de Salud⁶⁸ la información respecto al número de personas que a 31 de diciembre de 2012, se encontraban incluidas en el Registro Único de Víctimas y se consideraban elegibles para el subsidio en salud indicando, cédula, nombre, edad sexo con enfoque diferencial. El Minsalud entregó un archivo digital e informo lo siguiente:

Sobre el “listado de Personas incluidas en el RUV no afiliadas al SGSSS, como posibles elegibles para ser afiliadas al Régimen Subsidiado. Es importante tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- *Se observa que los datos previos suministrados por la Unidad no incluyen la variable de enfoque diferencial.*
- *Para obtener la edad de las personas (tampoco fue suministrada esta variable ni la fecha de nacimiento), a partir del cruce con la base de afiliación a salud se obtuvo el dato de fecha de nacimiento y a partir de esta se realizó el respectivo cálculo de la edad.*
- *Para la geografía se tomó la de afiliación (departamento y municipio)...*”

En la revisión de la CGR se encontró que 1.313.926 registros de personas que están incluidas en el RUV, no se habían afiliado al SGSSS.


La CGR, requirió a la UARIV mediante el oficio 2013EE0017463 del 4 de marzo de 2011, información de seguimiento a las medidas de educación y salud

⁶⁸ CGR, Oficio 2013EE0021652 del 22 de marzo de 2013 al Minsalud. Solicitud Información Actuación Especial de seguimiento a las medidas de educación y salud establecidas en la Ley 1448/2011 y normas reglamentarias


establecidas en la Ley 1448/2011, la UARIV respondió parcialmente mediante el oficio 20131502847631 del 22 de marzo de 2013. Al Ministerio de salud, solicitó información de seguimiento a las medidas de educación y salud establecidas en la Ley 1448/2011 y normas reglamentarias, con el oficio 2013EE0021652 del 22 de marzo de 2013. El Ministerio de Salud respondió con el documento 201342300424332.

El Ministerio de Salud, entregó el cuadro 4.7 que contiene la información de afiliación de Víctimas al SGSSS. Se solicitó idéntica información a la Dirección de Registro y Gestión de la UARIV⁶⁹, a lo cual se respondió que la Red Nacional de Información (RNI) tiene acceso al RUAF mediante un WEB SERVICE que solo permite consultas de hasta 4000 registros y tampoco tiene acceso a la base de datos del BDUa del Ministerio de Salud, por lo que le solicitó al Ministerio efectuar este cruce y obtuvo el cuadro 4.8.

Cuadro 4.7.
Reporte Ministerio de Salud sobre cruce de información para establecer la afiliación de las víctimas al SGSSS



MinSalud
Ministerio de Salud
Protección Social



PROSPERIDAD
PARA TODOS

SISTEMA INTEGRAL DE LA PROTECCION SOCIAL - SISPRO

SISTEMA DE GESTION DE DATOS - SGD

Reporte de Afiliados a Salud del RegistroÚnico de Víctimas - Línea base previa

Corte Afiliación a salud diciembre 2.012

	Registros	
Base Personas Únicas	5403690	
Únicos por tipo y número de documento	4801088	
Registros no válidos para el cruce	956307	17,7%
Los documentos válidos para el cruce únicos por tipo y número de documento:	4447383	
Afiliados a salud (Activos y Suspendidos)	3080451	
Afiliados a salud (Fallecidos)	53006	
Afiliados a Salud (Activos, Suspendidos y (Fallecidos)	3133457	70,5%
No cruzaron con afiliación	1313926	

Fuente Ministerio de salud

Como se observa, la información sobre afiliación coincide en las dos fuentes: 3.133.457 registros, pero el 29 % del total registrado, no se encuentra afiliado al SGSSS.

⁶⁹ CGR, Oficio 2013EE0017463, Solicitud de Información Actuación Especial Seguimiento a las medidas de educación y salud establecidas en la Ley 1448/2011 y normas. 4/03/2013.

De otra parte, se encuentra una diferencia de 26.743 registros en la cantidad de “no válidos para el cruce”, entre la información suministrada por el Ministerio de salud (956.307) y la UARIV (983.050), a pesar de la coincidencia en la base de datos inicial.

Cuadro 4.8.
Reporte UARIV sobre cruce de información para establecer la afiliación de las víctimas al SGSSS

Descripción	Registros
Registros enviados – Unidad	5.403.690
Registros Únicos por tipo y número de documento	4.801.088
Únicos por número de documento, primer nombre y primer apellido	5.137.550
Resultados Cruce:	
Afiliados a Salud (Activos y Suspendidos)	3.080.451
Afiliados a Salud (Fallecidos)	53.006
Afiliados a Salud (Activos y Suspendidos y Fallecidos)	3.133.457
Es importante mencionar, que de 5.403.690 registros enviados por la Red Nacional de Información, un total de 983.050 registros no fue posible cruzarlos contra las bases porque no están plenamente identificados	

Fuente UARIV⁷⁰

4.3.2. Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral A Víctimas — PAPSIVI—

Mediante resolución No. 000888 del 23 de abril de 2012, el Ministerio de Salud creó el Comité Institucional para la Salud y Protección de las Víctimas del conflicto armado, puesto que en el subcomité técnico de Rehabilitación, definieron dos componentes⁷¹ a su cargo:

- Diseñar, coordinar y ejecutar el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral para las Víctimas (PAPSIVI), el cual, a su vez, cuenta con los siguientes componentes: atención psicosocial – daño psicosocial – sufrimiento emocional y la vulneración de los derechos y atención integral en salud con enfoque psicosocial – salud física y mental; se debe garantizar el acceso real al sistema de seguridad social en salud con enfoque psicosocial efectivo y digno a los servicios requeridos para la recuperación física y mental de la población víctima del conflicto armado.
- Diseñar los lineamientos de formación del talento humano para la atención a

⁷⁰ UARIV, Oficio 20131502847631. Respuesta Requerimiento 2013EE0017463. 22/03/2013

⁷¹ UARIV, Acta del Subcomité de Rehabilitación 19 de junio de 2012

víctimas y el Autocuidado, dirigido a funcionarios.

La estrategia de atención integral en salud comprende la Asistencia en Salud - Promoción y Prevención y la Rehabilitación en Salud mental y física que permite a la población afectada recuperar o mejorar su integridad física emocional y psicológica, para lo cual el PAPSIVI contempla la Atención Primaria en Salud - APS-.

En el subcomité de Rehabilitación⁷² fue socializado el PAPSIVI, programa que se encuentra tanto en las medidas de asistencia como de rehabilitación, cuyos objetivos es Garantizar la atención psicosocial y la atención en salud física y mental a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario

En la reunión del mes de agosto⁷³ en la Presentación Intervención Psicosocial Transitoria, se acordó implementar un proceso de atención en salud mental y atención psicosocial a personas víctimas del conflicto armado interno en 8 departamentos: Antioquia, Cauca, Cesar, Choco, Córdoba, Huila, Nariño, Sucre.

De acuerdo con lo reportado en el informe Ejecutivo de Gestión del Comité Institucional para la Salud y Protección de las víctimas del Conflicto armado, en el mes de octubre del año 2012 se realizó un evento Nacional con funcionarios de las secretarías Departamentales de salud en donde se presentó y discutió el programa.

La Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas, mediante oficio del 19 de abril de 2013, le dio al Ministerio de Salud el aval para el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral – PAPSIVI -. La UARIV consideró que el programa es coherente con los propósitos de contribuir a la implementación de la política pública y teniendo en cuenta que el plazo establecido por la Ley 1448 de 2011 para su elaboración está vencido, recomienda iniciar la implementación del PAPSIVI en los departamentos en donde se ha avanzado con su socialización.

En el informe presentado por el SNARIV al congreso en marzo de 2013, se dice que *“El Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de los Espacios Transitorios para la construcción del Protocolo de Participación que viene adelantando la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, ha llevado a cabo procesos de socialización del PAPSIVI en los territorios. En dichos espacios, se ha contado con participación de las víctimas y otros actores*

⁷² UARIV, Acta del Subcomité de Rehabilitación del 9 de agosto de 2012

⁷³ UARIV, Acta del Subcomité de Rehabilitación del 24 de agosto de 2012

territoriales y se han identificado barreras para la atención en salud de las víctimas, así como propuestas para eliminarlas...”

4.3.3. Actualización del POS

El parágrafo 1 del Artículo 52 de la Ley 1448 de 2011, compromete la actualización del Plan Obligatorio en Salud.

Al respecto el Ministerio de Salud respondió⁷⁴ *“En concordancia con dicha Ley e igualmente, en concordancia con lo dispuesto en la Ley 1438 del 19 de enero de 2011, que dispone en su artículo 25, la revisión integral del Plan de Beneficios (POS) atendiendo entre otros, a (...) “cambios en el perfil epidemiológico y carga de la enfermedad de la población, disponibilidad de recursos, equilibrio y medicamentos extraordinarios no explícitos dentro del Plan de Beneficios”, la Comisión de Regulación en Salud (CRES) realizó tal revisión. Cabe anotar que la revisión del POS fue efectuada por la CRES en cumplimiento de lo dispuesto en el precitado artículo 25 de la Ley 1438, que estipula el Plan de Beneficios (...) “sólo podrá ser actualizado por la autoridad administrativa competente para ello” y no por el Ministerio de Salud.”*

Sin embargo a renglón seguido expresó, *“Como producto de tal revisión, se expidió el Acuerdo 29 del 28 de diciembre de 2011 emanado de la CRES, en el cual se encuentra definido el conjunto de tecnologías en salud a que tienen derecho, en caso de necesitarlo, todos los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, con lo cual se concretó la garantía y acceso a los servicios requeridos.”*

El acuerdo en referencia actualizó y aclaró que el Plan Obligatorio de Salud de los Regímenes Contributivo y Subsidiado son parte de un proceso dinámico, sistemático, participativo, continuo y permanente estableciendo metodologías y procesos técnicos con el propósito de garantizar que los planes obligatorios de salud respondan a las necesidades de los afiliados, teniendo en cuenta su financiación con la Unidad de Pago por Capitación, la sostenibilidad financiera del Sistema y los recursos existentes en el país.

⁷⁴ CGR, Oficio 2013EE0021652 del 22 de marzo de 2013 al Minsalud. Solicitud Información Actuación Especial de seguimiento a las medidas de educación y salud establecidas en la Ley 1448/2011 y normas reglamentarias.

4.3.4 Atención de Emergencia en salud

Referente a la Atención de Emergencia en Salud, conforme al artículo 53, el Ministerio de Salud informó que durante el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2012, se atendieron 44.554 personas, discriminadas por género en 32.281 hombres y 12.273 mujeres. Esta atención se dio en 93 instituciones prestadoras de servicios de salud o IPS públicas y privadas.

Si se considera el total de la población determinada como víctima (4.801.088 personas) y la atendida por Emergencia (44.554), en el periodo referido 2012, se observa que corresponde a un 0,0092 % del total, un índice muy bajo.

4.3.5. Asistencia en salud

En cuanto al cumplimiento del artículo 54. Servicios de Asistencia en Salud, el Ministerio de Salud reportó para el 2012, el número de personas atendidas en los servicios de asistencia médica y quirúrgica para los casos de hospitalización, medicamentos, honorarios médicos, laboratorios, –bancos de sangre– Imágenes, VIH, IVE y Atención en derechos sexuales, referenciados por departamento municipio y sexo, como se muestra en el cuadro 4.9.

Respecto a los servicios de exámenes de VIH, el Ministerio⁷⁵ menciona el artículo 20 del Decreto 1543 de 1997, sobre la reserva de esta información. En cuanto al acceso carnal violento y los casos del servicio de interrupción voluntaria del embarazo, no se ha podido determinar que los casos registrados se hayan presentado en el marco del conflicto armado.

En forma similar el Ministerio de Salud refiere la Sentencia T-338 de 2009 y retoma la Sentencia T-841 de 2011 sobre la garantía de confidencialidad -respeto al derecho a las mujeres a la intimidad

Cuadro 4.9
Asistencia en Salud, según el acceso a servicios

ASISTENCIA EN SALUD	Mujeres	Hombres	Sin reporte	Total
Hospitalización	41.359	20.411		61.771
Medicamentos	245.652	139.518	117	385.287
Honorarios Médicos	563.212	333.560	1	896.773
Laboratorios (Bancos de sangre. Imágenes)	265.344	114.404	2	379.750
Examen de VIH SIDA y de ETS (acceso carnal violento)		30	5	35

⁷⁵ Oficio del Ministerio de Salud y protección Social 2013160000420191 del 10 de abril de 2013

Casos de IVE identificados				30
Atención derechos sexuales y reproductivos año 2012	31.238	152		31.390

Fuente: Información suministrada por el MSPS

Atendiendo lo establecido en el párrafo del artículo 54, referente al reconocimiento y pago de los servicios de asistencia médica, quirúrgica y hospitalaria que reciban las Víctimas, con cargo al FOSYGA, el Ministerio de Salud informa que por un valor de \$13.089 millones, se atendieron 32.374 sucesos.

Teniendo en cuenta que la ley establece que las Medidas en Salud se deben articular con el Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial, pese a la gestión aquí descrita, realizada por el Ministerio de Salud, no se ha dado cumplimiento pues a la fecha de elaboración de este informe se encuentra en aprobación.

4.3.6. Remisiones

La base de datos ECAT FOSYGA reportó 144 instituciones, que atendieron 420 víctimas. El Ministerio cruzó esta información con el RUV, sobre lo cual expresó *"...que la base de datos de ECAT FOSYGA fue cruzada con la línea base previa del Registro Único de Víctimas (RUV) entregada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en el mes de marzo del 2013. Cabe aclarar que este es el único insumo que permite certificar si la persona es víctima o no, sin embargo, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas al entregar la Base de datos especificó que dicha base no está depurada en un 100%. Adicionalmente, no cuenta con información determinada de la fecha de ingreso al RUV, y la fecha del evento de la Víctima"*.

4.3.7 Pólizas de salud

La CGR le solicitó⁷⁶ al Ministerio de Salud la relación de víctimas que estando amparadas con pólizas de compañías de seguro de salud o contratos con empresas de medicina prepagada fueron cubiertos por el Estado.

En el primer informe de seguimiento a la Ley 1448 de 2011, el Ministerio de salud planteó que *"...el FOSYGA no asumirá los gastos que demande la atención de las víctimas amparadas con pólizas de compañías de seguros de salud o contratos"*

⁷⁶ Oficio 2013EE0021652 del 22 de marzo de 2013

con empresas de medicina prepagada, por cuanto estas se cubren con los servicios de sus afiliados o tomadores...”

La CGR requirió reiteradamente al Ministerio de Salud la información relacionada con esta norma, pero el Ministerio evadió la respuesta y se limitó a citar las normas. Finalmente, en una reunión de aclaración con funcionarios del Ministerio, se comprometieron a solicitar a las entidades correspondientes la información referente a las personas suscritas a planes de medicina propagada con el objeto de verificar si se ha incurrido en cobro alguno.

4.3.8. Evaluación y control

Respecto a la Evaluación y Control el Ministerio de Salud, entregó la siguiente información

- Número total de personas atendidas RIPS 2012: **1.078.933**
- Número de atenciones en salud 2012: **2.183.655**
- Causa de egreso y pronóstico.

Se adjuntó archivo en medio magnético, del cual se presenta su distribución por departamento según género.

Cuadro 4.10
Población Egresada del Servicio de Salud -Departamento/Genero

Departamento	Femenino	Masculino	Total
Amazonas	7	1	8
Antioquia	10713	4731	15444
Arauca	494	212	706
Atlántico	514	213	727
Bogotá	6965	3996	10961
Bolívar	489	195	684
Boyacá	157	92	249
Caldas	297	162	459
Caquetá	1606	915	2521
Casanare	322	193	515
Cauca	2947	1643	4590
Cesar	1198	536	1734
Chocó	67	36	103

Departamento	Femenino	Masculino	Total
Córdoba	1247	610	1857
Cundinamarca	623	379	1002
Guainía	19	10	29
Guaviare	239	125	364
Huila	1393	723	2116
La Guajira	1006	536	1542
Magdalena	759	255	1014
Meta	481	290	771
Nariño	2770	1115	3885
Norte de Santander	581	229	810
Putumayo	446	199	645
Quindío	228	140	368
Risaralda	387	198	585
Santander	1400	692	2092
Sucre	564	239	803
Tolima	1205	596	1801
Valle del Cauca	2200	1131	3331
Vaupés	2	6	8
Vichada	33	13	46
Total general	41359	20411	61770

Consecuente con esta información, se determinan 3.970 nombres de diagnóstico médico, para los 61.770 registros reportados.

4.4. OBSERVACIONES

4.4.1. Al Ministerio de Salud

- **Hallazgo 4.1. - El Ministerio de Salud no ha adelantado la gestión suficiente para garantizar la cobertura total del servicio de salud a las víctimas del conflicto armado.**

En los cruces de información entre el BDU y el RUV, se encontró que cerca del 28% de la totalidad de los registros del RUV, no aparecen afiliadas al SGSSS. De esta manera se está incumpliendo el artículo 52 de la ley 1448 de 2011 que establece que: *“El Sistema General de Seguridad Social en Salud garantizará la cobertura de la asistencia en salud a las víctimas de la presente ley, de acuerdo con las competencias y responsabilidades de los actores del Sistema General de*

Seguridad Social en Salud.” Y su decreto reglamentario (decreto 4800 de 2011) que le impone al Ministerio la obligación de realizar los cruces y reportar los no afiliados a las EPS del régimen subsidiado (Artículo 87 del decreto 4800 de 2011).

La anterior situación se corrobora en la información registrada por el Ministerio en el SISMEG, donde presenta como resultado un 70,2 %, frente a una meta propuesta del 92%.

En su respuesta el Ministerio de Salud, manifiesta que la UARIV no ha entregado información con características apropiadas que permita garantizar la calidad del cruce.

Análisis CGR: La respuesta del Ministerio de Salud ratifica lo observado por la CGR, en consecuencia se deja la observación.

- **Hallazgo 4.2. - Existen diferencias en la información reportada por el Ministerio de Salud y la UARIV sobre el registro de la población víctima atendida por el Sistema General de Salud –SGSSS-.**

Mientras del cruce realizado por el Ministerio entre el RUV y el BDUA refleja 956.307 registros no válidos, la UARIV reporta 983.050; evidenciándose una diferencia en 26.743 registros.

Esta diferencia en los datos impone una restricción sobre el acceso al servicio toda vez que la evaluación de registros no validos implica una exclusión para requerir a la entidad territorial la afiliación de la Víctima y conlleva a la exclusión del servicio de asistencia en salud a población Víctimas que la ley ordena cubrir sin restricción alguna.

INFORMACION	MINISTERIO DE SALUD	UARIV	DIFERENCIA
RUV	5.403.690	5.403.690	0
Registros únicos por tipo y número documento	4.801.088	4.801.088	0
No válidos para el cruce	956.307	983.050	26.743

Respecto de este hallazgo, el Ministerio de Salud se pronunció precisando “...*que los cruces realizados corresponden a las afiliaciones a salud de las víctimas y no a las víctimas atendidas. La diferencia en los registros se presenta debido a las fechas en las cuales se realizaron los análisis de datos, para el caso de los 956.307 registros inválidos para cruce se realizó el análisis teniendo en cuenta una serie de parámetros iniciales como número de documento vacío, no permitidos según el tipo de documento, y posteriormente se incluyeron variables*

adicionales como caracteres especiales hasta llegar a la cifra de 983.050 registros inválidos para el cruce"

Análisis CGR: La CGR ratifica lo observado ya que la base de datos referenciada por la UARIV y el Ministerio es la misma, tal como se observa en la tabla que soporta el hallazgo.

- **Hallazgo 4.3.- El ministerio de salud no ha adelantado la gestión necesaria para cumplir el artículo 56 de la ley 1448 de 2011,** según el cual el Estado debe cubrir los gastos no incluidos en los seguros de salud o contratos de medicina prepagada de las víctimas del conflicto armado.

Al respecto el Ministerio de Salud manifestó que mediante la resolución 3086 del 1 de octubre de 2012 estableció *"...que la prestación de servicios de salud a las víctimas amparadas con pólizas de compañías de seguros de salud o con contratos con empresas de medicina prepagada deben ser garantizados y prestados por la Empresa Promotora de Salud, en los términos señalados por el artículo 54 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 89 del Decreto 4800 de 2011."* Ya que entre otras razones expuesta por el Minsalud *"las víctimas amparadas con pólizas de compañías de seguros de salud o contratos con empresas de medicina prepagada, de acuerdo a lo establecido en el artículo 20 Decreto 806 de 1998, deben estar afiliadas al Régimen Contributivo del Sistema de Seguridad Social en Salud, mediante una Empresa Promotora de Salud — EPS."*

Análisis CGR: Se sostiene el hallazgo puesto que lo que se solicitó al Ministerio de Salud fue la relación de Víctimas que amparadas con pólizas de compañías de seguros de salud o con contratos con empresas de medicina prepagada que fueron cubiertos en salud con recursos del estado. La omisión del reporte de esta información indica que el Ministerio no está cumpliendo esa obligación normativa.

- **Hallazgo 4.4. - Incumplimiento de los términos establecidos en el artículo 88 del Decreto 4800 de 2011, por parte del Ministerio de Salud respecto al diseño del Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial.**

Si bien es cierto que el Ministerio para llevar a cabo la implementación del Protocolo de atención Integral, viene realizando diversos procedimientos, aún no cuenta con el documento final, por lo anterior no se dio cumplimiento al plazo de los (6) meses siguientes a partir de la publicación del Decreto en comento.

La CGR al cruzar la información requerida al Ministerio con la que suministró a los entes de control que presentaron el primer informe de seguimiento a la ley

1448 de 2011, en agosto de 2012, respecto a que las Medidas en Salud serían articuladas con el protocolo de Atención Integral en Salud con enfoque Psicosocial y en el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, determinó que no hay coherencia entre las diferentes fuentes de información. A la fecha estos protocolos se encuentran en proceso de aprobación, razón por la cual persiste la afirmación “...de que las víctimas de tales delitos no están recibiendo un tratamiento especializado ni con enfoque diferencial como lo plantea la Ley 1448 de 2011.

- **Hallazgo 4.5. - El Ministerio de Salud no actualiza en forma oportuna ni precisa los avances para todas las Metas de Gobierno en el SISMEG lo que se aparta del principio de publicidad y transparencia de la gestión pública.**

De la meta relacionada con el programa de Unificación y universalización del régimen subsidiado, relativo al indicador Porcentaje de población asegurada en el régimen de seguridad social en salud en los municipios de consolidación, no se ha incluido en el SISMEG lo referente al resultado y avance 2012, situación que no permite hacer el análisis cuantitativo respecto a su ejecución en la vigencia del comento.

En el programa de Protección, Salud Pública, Promoción y Prevención en el indicador mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, que recibieron atención en Salud no aparece en el SISMEG registro alguno de su resultado y porcentaje de avance para 2012, teniendo una meta establecida del 100%.

- **Hallazgo 4.6. - Deficiente planeación en la programación de las metas para el 2012.**

Para el cuatrienio se fijó una meta de atención de 139.258 personas para los indicadores Víctimas que acceden a medidas de rehabilitación física o mental y el Víctimas con Plan de atención psicosocial, lo que implica que anualmente en promedio se debería atender para cada uno 34.815 personas. Así, una ejecución de 16.639 personas en el primer caso solo estaría cumpliendo un 48% a pesar de que el SIMEG presenta un cumplimiento del 177% por la subestimación de la meta establecida (9.388 personas), y para el segundo indicador la ejecución sería de 7% aunque en el SIMEG se presenta un cumplimiento del 25% de la meta establecida (2.375 personas).

En la respuesta, el Ministerio de Salud indicó que la programación de metas se realizó con base en los lineamientos del Conpes 3726, según los cuales “el

proceso de anualización de metas se realizará al inicio de cada periodo de Gobierno, teniendo en cuenta los criterios de priorización y gradualidad, el universo de víctimas a la fecha y las partidas presupuestales definidas. Dicho proceso se realizará en el marco del Comité Ejecutivo, en los primeros cuatro meses del periodo de Gobierno y al finalizar este tiempo se deberá realizar la actualización en el Sistema de las metas propuestas para los siguientes cuatro años. Lo anterior, teniendo en cuenta la batería de indicadores definidas y acumulando tanto las metas como los resultados, con el propósito de observar la continuidad en los avances de las políticas a lo largo de los 10 años de vigencia de la Ley marco para el Plan Nacional de Víctimas". (subrayados fuera de texto)

Además afirman que "con el fin de programar técnicamente la meta respecto a la población que requerirá la atención integral en los años subsiguientes, para el caso colombiano, se tomaron como referentes experiencias nacionales e internacionales que determinan que entre el 60% y el 77% de las víctimas requerirían atención integral en rehabilitación física, mental y psicosocial". Luego se describe la gestión que se ha realizado.

Dado que en la respuesta el Ministerio no precisa la relación entre la meta y el universo a cubrir, dado el horizonte de implementación de la Ley, la CGR considera que la meta es insuficiente y, por tanto, la observación se mantiene.

- **Hallazgo 4.7. - Inconsistencia en la información reportada por el Ministerio de Salud sobre su gestión en el cumplimiento de metas, dentro del programa protección salud pública promoción y prevención.**

Se evidencia diferencia de 449 personas víctimas que cuentan con atención psicosocial en forma individual, toda vez que según lo reportado en el SISMEG se han llevado a cabo procesos de atención individual a 1.487 personas víctimas y según el informe del SNARIV al congreso informan que atendieron 1.038 personas en forma individual. Además, la información reportada en el SISMEG respecto al avance cualitativo para este programa respecto al indicador víctimas con plan de atención psicosocial, es que se han construido los planes de atención para cada grupo caracterizado y se ha iniciado los planes de atención en los 8 departamentos localizados, información esta que al compararla con el informe del SNARIV reporta el proceso de consolidación para 10 departamentos, situación, que genera incertidumbre sobre las cifras reportadas y en consecuencia no da confiabilidad en el cumplimiento de sus metas

En la respuesta el Ministerio manifiesta que mientras se finaliza el proceso de socialización del PAPSIVI y entra a operar, suscribió con la OMI el convenio 464/2012, que a través de la línea de intervención No. 6, brinda atención en

salud mental y atención Psicosocial a víctimas del conflicto armado en ocho departamentos, donde atendieron 1.487 personas víctimas, a abril de 2013. En cumplimiento de los numerales 2, 3 y 5 de la sentencia T-045 de 2010 se brindó atención psicosocial a 888 personas para un total de 2.375 con corte a febrero 2013. Para el mes de marzo 2013, en los departamentos de Atlántico, Bolívar y Sucre, se reportaron 40 planes de atención psicosocial para un total de 928 personas, así se completan los 2.415 casos atendidos que se presentaron en el informe del SNARIV al Congreso en marzo.

Como se observa, en la respuesta no se controvierte la observación de la CGR, sobre la inconsistencia de la información; incluso allí surgen otros datos distintos. Por tanto, la observación se mantiene.

5. FORMACIÓN, GENERACIÓN DE EMPLEO, GENERACIÓN DE INGRESOS Y ESTABILIZACIÓN SOCIO ECONÓMICA

5.1. MARCO NORMATIVO

Entre las medidas de reparación, la ley 1448 incluye formación y generación de empleo para promover el autosostenimiento de las víctimas. El artículo 130, establece el acceso prioritario de las víctimas a los programas de capacitación técnica del Sena y el diseño de programas especiales para la generación de empleo rural y urbano como parte del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Los programas de empleo son considerados parte de la ayuda humanitaria de transición (parágrafo 2 del artículo 65). Además la Ley establece que las medidas de atención a la población desplazada se complementarán con las de estabilización socioeconómica fijadas por la Ley 387 de 1997.

En este contexto normativo, la estabilización socioeconómica es relevante en la medida en que su logro constituye el parámetro básico para la cesación de la condición de desplazamiento (artículo 18 de la Ley 387/97). Las medidas están relacionadas con la obligación gubernamental de promover acciones para generar condiciones de sostenibilidad económica y social a la población en el marco del retorno o el reasentamiento. Esas acciones deben permitir el acceso a los programas relacionados con 1. Proyectos productivos; 2. Sistema Nacional de Reforma Agraria y de Desarrollo Rural Campesino; 3. Fomento de la microempresa; 4. Capacitación y organización social; 5. Atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural, la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad, y 6. Planes de empleo urbano y rural de la Red de Solidaridad Social (artículo 17 de la Ley 387/97). Asimismo, la Ley 387/97 le asigna al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -Dirección de Desarrollo Social y Oficina de Mujer Rural-, el diseño y ejecución de los programas para la consolidación y estabilización socioeconómica (Numeral 2 del artículo 19) y al Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia su financiación o cofinanciación (artículo 22).

El reglamento (Decreto 4800 de 2011) deja en cabeza del Ministerio de Trabajo el diseño, coordinación y seguimiento de los programas de generación de empleo e involucra a otras entidades como el DNP, el DPS, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, el Banco Agrario, Bancoldex, el Fondo para la Financiación del Sector Agropecuario, para la definición de lineamientos de política. Además fija las fases del programa y el flujo de información entre el Sistema de Formación de Recurso Humano para

Colombia, y el Sistema Nacional de Información de Demanda Laboral-SINIDEL y la vinculación del sector privado como aliado estratégico.

Como puede observarse, el marco normativo que rige la generación de empleo y la estabilización socio económica de las víctimas, está disperso en diferentes disposiciones, orientado sólo a la población desplazada y no mantiene la coherencia y orientación única necesaria para lograr el propósito de superar la condición de vulnerabilidad generada por los hechos victimizantes. Estas restricciones deben ser superadas con el diseño de las medidas a implementar, cuya formulación se plasma en las herramientas de planeación.

5.2. PLANEACIÓN

5.2.1. Lineamientos del CONPES

Pese a que en el Conpes 3712 de 2011 se había propuesto una Política de Generación de Ingresos –PGI- unida a la de empleabilidad, el diseño definitivo de las rutas fijada en el anexo del Conpes 3726 de 2012 separó nuevamente los temas y fijó una ruta para Generación de Ingresos y otra para empleo. La Primera se ubicó dentro del componente de Asistencia y Atención y la segunda dentro del componente de Reparación Integral. Así, la separación parece obedecer al criterio según el cual “la reparación deviene de la restitución de las capacidades de las víctimas para acceder al empleo o emprender alguna actividad en condiciones iguales a las de los otros ciudadanos colombianos”⁷⁷ y por ello la formación y búsqueda de ubicación laboral de las víctimas sería parte de la reparación integral. No obstante, tal como se planteó la ruta, las medidas para generación de ingreso, formación para el trabajo, empleabilidad y estabilización socio económica serían parte de una misma estrategia. Los programas y proyectos de inversión que sustentan la política dependen del perfil de la población, de la vocación productiva del territorio y la responsabilidad institucional estaría en cabeza de los entes territoriales, reconociendo las economías de aglomeración y las capacidades de los municipios.

Para el empleo se contemplan diferentes modalidades de emprendimiento, fortalecimiento, servicios de desarrollo empresarial y asociatividad. Con base en la caracterización de las víctimas y la definición de la vocación productiva de las regiones, el Sub-Comité de Empleo para víctimas define un procedimiento para el acompañamiento de los proyectos productivos con los que se incentiven las actividades agropecuarias como medio cierto para la generación ingresos suficientes y sostenibles.

⁷⁷ Conpes 3726, Anexo Pag. 52

5.2.2. Lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo

La política plasmada en el Plan de Desarrollo se encuentra no sólo para las víctimas sino para la población rural. En efecto, en la estrategia “Agropecuaria y de Desarrollo Rural” que hace parte del objetivo de “Locomotoras para el crecimiento y generación de empleo” relacionados con el pilar “Crecimiento Sostenible y Competitividad”, se reconoce la necesidad de mejorar el acceso de la población rural, particularmente de los campesinos y pequeños productores pobres, a activos físicos (tierra, agua) y financieros, cuyo aprovechamiento se impulsaría a través de la asociatividad y la asistencia técnica integral (...). La propuesta política es “...generar una ruta de creación de capacidades para la generación de ingresos para la población rural, que garantice que el apoyo transitorio del estado a las poblaciones más vulnerables culmine con la formación de productores en capacidad de producir competitivamente y articularse a los mercados”.

En la sectorización de la gestión de las entidades se advierte que Acción Social desarrollará un eje de trabajo relacionado con proyectos productivos en el marco de la estrategia de coordinación territorial⁷⁸

En el Plan se resalta la importancia de desarrollar estrategias en temas como: la implementación de políticas de empleo para jóvenes, la consolidación de un sistema de educación universitaria, técnica y tecnológica pertinente y de calidad, el desarrollo de programas de emprendimiento para jóvenes, y el fortalecimiento de las políticas de innovación y adaptación de nuevas tecnologías, entre otras. (Pág. 41, del Resumen ejecutivo).

5.2.3. Planes de Acción

En el Plan de acción del Sena se afirma que todas las dependencias de la entidad velarán por la programación de acciones para cumplir con los compromisos y de atención a las Poblaciones Vulnerables, en el marco de los Documentos CONPES, la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo), la Ley 1448 de 2011 - Atención a Víctimas del Conflicto Armado, Ley 361 de 1997 Mecanismo de Integración de la Personas con Discapacidad, Ley de Formalización y Primer Empleo entre otras leyes y normas, programas de Gobierno como Red Unidos y la

⁷⁸ Esto se deriva de lo planteado en el anexo IV.C.1–1, sobre Protocolización de la Consulta Previa con Grupos Étnicos; el punto 2 se refiere a los “Acuerdos con los Pueblos Indígenas” y allí se menciona la gestión de Acción Social, uno de cuyos puntos es el citado en el texto.

estrategia de Cero a Siempre, Sentencia T-025 de 2004 y Autos de la Honorable Corte Constitucional, en beneficio de la Población en situación de desplazamiento, Convenios Interadministrativos, Comités Regionales de Política Social, entre otros.

5.3 PRESUPUESTO

De acuerdo con el informe al Congreso, para ampliar la cobertura en atención para la población víctima del desplazamiento, el SENA invirtió \$113.038 millones de pesos; \$109.640 en los Centros de Atención y \$3.391 en los Convenios de ampliación de cobertura. De noviembre de 2011 a octubre de 2012 se incorporaron 111.651 cuotas reguladas en las empresas, para empleo, mientras que 4.412 nuevas empresas aceptaron contratos de aprendizaje de forma voluntaria.

Por su parte, los componentes de Generación de Ingresos y estabilización socioeconómica estuvieron básicamente a cargo del DPS a través de la formulación de cuatro proyectos de inversión cuya gestión se resume a continuación.

1. Implementación generación de ingresos y proyectos productivos para población desplazada - APD.FIP (320-1507-1) que contó con autorización de recursos por \$58.558 millones, de los cuales ejecutó \$58.072, a través de 21 contratos con 15 empresas (personas naturales y jurídicas) entre las que se destaca la Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca – COMFANDI, con quien se realizó contratación por \$13.215 millones (22.7% del total del proyecto); la Unión Temporal Trabajando Unidos (18%); Fundación Panamericana para el Desarrollo Colombia FUPAD COL (14.74%).

El 10.16% (\$5.9 mm) de los recursos del proyecto, son contratados con una persona natural: el Señor Nelson Molinares para el componente de Recuperación de Activos Improductivos. Para este propósito se firmó el contrato 045 cuyo objeto es: “desarrollar el proceso de recuperación de activos improductivos de forma integral (formulación, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de proyectos) en coordinación con el grupo de trabajo generación de ingresos, mediante acciones integrales de impacto rápido encaminadas a mejorar los ingresos y/o la calidad de vida de familias pobres, vulnerables, priorizadas y focalizadas por el DPS”

Cuadro 5.1.
Componentes y contratistas del Proyecto “Implementación Generación de Ingresos
Proyectos Productivos para la población desplazada”

Componente	contratista	Nºcontr	Valor 2012*
Trabajemos Unidos ICE	UT Trabajemos unidos	053	\$10.470.416.077
Ruta ingresos y Empresarismo	FUPAD	038	\$8.558.000.000
Mujeres Ahorradores en Acción	COMFANDI	059	\$13.215.404.507
Capitalización Microempresarial	Escuela Galán	043	\$7.000.000.000
Recuperación de Activos Improductivos	Nelson Molinares	045	\$5.900.000.000
Observatorios Regionales de mercado	PNUD	042	\$3.000.000.000
Incentivo a capacitación	UT trabajemos unidos		\$5.874.000.000
Trabajemos Unidos	UNAD**	066-2011	\$1.615.407.723
ICE	Banco Davivienda	063	\$305.881.200
MAA	Corporación Medios	068	\$881.026.968
MAA	Bco Agrario	062-064	\$192.569.737
MAA	FNA	041	\$11.185.200
Sostenibilidad	OIM**	155	\$286.000.000
Evaluación Impacto MAA	Econometría**	044	\$304.250.000
Desacatos	Banco Agrario	037	\$500.000.000
	Almagrario	090	\$200.000.000
Total			\$58.558.000.000

Fuente: Base SIIF proyecto: “Implementación Generación de Ingresos Proyectos Productivos Población Desplazada”

UNAD atendió 1.633 desplazados, OIM a 1.265 y Econometría hizo el estudio de evaluación de impacto del componente MAA. En los demás componentes no se especifica el número de desplazados atendidos. El DPS afirma que “la condición de atendidos se da únicamente cuando termina todo el proceso que metodológicamente define el componente”.

En la verificación de la CGR no fue posible establecer el número de desplazados realmente atendidos. En la ficha BPIN de marzo de 2013 se registra retraso en algunos proyectos de esa actividad, como el que tiene que ver con la construcción de los Centros de Orientación para el Empleo y Emprendimiento- COEE.

2. Implementación Generación de Ingresos y Proyectos Productivos para Población Vulnerable Nacional – FIP (320-1507-4). Este proyecto contó con autorización de recursos por \$111.387 millones, de los cuales ejecutó \$98.047 millones, a través de 31 contratos con 23 empresas (personas naturales y jurídicas) entre las que se destaca la Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca – COMFANDI, con quien se realizó contratación por \$30.836 millones (31.45% del total del proyecto); la Fundación Panamericana para el Desarrollo Colombia FUPAD COL (24.87%); la Unión Temporal Trabajando Unidos (17.12%);

El 6.4% (\$6.3 mm) de los recursos del proyecto, son contratados con una persona natural: el Señor Nelson Molinares.

3. Prevención Atención a la Población Desplazada Nivel Nacional (320-1507-11). Este proyecto contó con una autorización de \$117.170 millones pero ejecutó (compromisos) \$104.139 millones, de los cuales se trasladó \$46 mm a la UARIV, \$4 mm al acuerdo operativo “definir los roles administrativos, financieros y operativos de la ejecución de los recursos de contrapartida del DPS entre el PMA y DPS en el marco de la operación 200148”, y el resto para financiar incentivo al retorno y al programa Familias en su Tierra. El Cuadro 5.2, muestra la distribución de los recursos, según contratista y objeto contractual.

Cuadro 5.2.
Contratistas, objeto y recursos del Proyecto “Prevención Atención a la Población Desplazada Nivel Nacional”

CONTRATISTA	OBJETO	VALOR
BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A.	OTROS! 2 CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS BANCARIOS No. 064 DE 2012, QUE TIENE POR OBJETO PRESTAR EL SERVICIO FINANCIERO DE ENTREGA DE TRANSFERENCIAS A LOS BENEFICIARIOS DEL SECTOR DE LA INCLUSIÓN SOCIAL	14.478.228
	PRESTAR SERVICIOS BANCARIOS DE PAGO EN EFECTIVO A TRAVÉS DE LA RED NACIONAL DE OFICINAS A BENEFICIARIOS DEL PROYECTO INCENTIVO AL RETORNO Y REUBICACIÓN	15.059.022.180
BANCO DAVIVIENDA S.A.	OTROS! 2 CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS BANCARIOS 063 DE 2012, CUYO OBJETO ES LA PRESTACION DEL SERVICIO FINANCIERO DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS A LOS BENEFICIARIOS DEL SECTOR DE LA INCLUSIÓN SOCIAL	144.448.488
CENTRO EDUCATIVO NACIONAL Y DE ASESORIAS SOCIO-ECONOMICAS Y LABORALES CENASEL	ACOMPANAMIENTO COMUNITARIO A LOS HOGARES VINCULADOS AL PROGRAMA FAMILIAS EN SU TIERRA EN APARTADO, TURBO CARMEN DEL DARÍEN MEDIO ATRATO TANGUI RIDSUCIO SIPI	462.740.717
	CONTRATAR UNA ENTIDAD ACOMPAÑANTE QUE BRINDE PROCESO DE ACOMPAÑAMIENTO COMUNITARIO A HOGARES VINCULADOS AL PRDGRAMA FJLAS EN SU TIERRA MUNICIPIOS DPTO DE ANTIOQUIA	1.533.453.448
CORPORACION PARA LA INVESTIGACION EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA PROMOCION SOCIAL	CONTRATAR OPERADOR PARA EL PROYECTO INCENTIVO AL RETORNO Y REUBICACION DE AS PARA GENERACION DE CAPACIDADES Y REPARACION COLECTIVA	1.146.017.600
CORPORACION UNIVERSITARIA AUTONOMA DEL CAUCA	CONTRATAR OPERADDR PARA EL PROYECTO INCENTIVO AL RETORNO Y REUBICACION DE AS PARA GENERACION DE CAPACIDADES Y REPARACION COLECTIVA	914.302.489
FIDUCIARIA DE OCCIDENTE SA FIDUOCCIDENTE SA	CONTRATAR FIDUCIA PARA QUE ADMINISTRE Y REALICE PAGOS EN EFECTIVO A TRAVÉS DE LA DIRECCION RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL AS EN MATEIRA DEL PROYECTO INCENTIVO AL RETORNO Y REUBICACION	29.812.722.640
U T PROYECTO DE VIDA	CONTRATAR OPERADOR PARA PROYECTO INCENTIVO DE RETORNO Y REUBICACION DE AS PARA GENERACION DE CAPACIDADES Y REPARACION COLECTIVA	2.675.159.265
UNION TEMPORAL PROSPERIDAD 2012	CONTRATAR OPERADOR PARA EL PROYECTO INCENTIVO AL RETORNO Y REUBICACION IRR DEL PROGRAMA FAMILIAS EN SU TIERRA PARA GENERACION DE CAPACIDADES Y REPARACION COLECTIVA	2.376.194.580
PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS NACIONES UNIDAS	ACUERDO OPERATIVO DEFINIR LOS ROLES ADTIVOS, FINANCIEROS Y OPERATIVOS DE LA EJECUCION DE LOS RECURSOS DE CONTRAPARTIDA DEL DPS ENTRE EL PMA Y DPS EN EL MARCO DE LA OPERACION 200148	4.000.000.000
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS	TRASLADO DE RECURSOS DEL DPS A LA UARIV PARA QUE REALICE LA ATENCION OPORTUNA A LA POBLACION VICTIMA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO Y ENTREGUE LA AYUDA HUMANITARIA A LA POBLACION EN SITUACION DE DESPLAZAMIENTO INCLUIDA EN EL REGISTRO UNICO DE VICTIMAS	46.000.000.000
TOTAL		104.138.539.635

4. Apoyo al Proyecto de Generación de Ingresos de Entidades que atiendan a Población Pobre Extrema y/o Desplazada a Nivel Nacional (320-1507- 14) – La ejecución de este proyecto requería previo concepto DNP; se le autorizaron recursos por \$100 mm, que luego se distribuyeron en doce proyectos de siete entidades donde los cuatro del DPS conservaron el 62.35% de esos recursos. Estos proyectos son:

1. Apoyo a proyecto de generación de ingresos de entidades que atiendan a población pobre extrema y/o desplazada a nivel nacional, al que se le asignó un monto de \$28.360.066.066 que finalmente no se ejecutó.
2. Apoyo emprendimientos de la pped mediante el acceso a la ruta de ingresos y empresarismo nacional. A este proyecto se le asignó un valor de \$26.189.244.000 que se ejecutó totalmente, a través del Convenio de Cooperación 133 cuyo objeto es "incrementar las capacidades sociales productivas y empresariales de la población en pobreza extrema víctimas violencia y desplazamiento red unidos", suscrito con la Escuela Galán para el Desarrollo de la Democracia.
3. Capitalización de 150 proyectos productivos asociativos a través del componente capitalización microempresarial para beneficiar a 5.000 participantes nacional, que contó con una asignación de \$7 mm ejecutados a través del otro sí 1 al convenio 043, suscrito con la Escuela Galán para el Desarrollo de la Democracia, con el que se adicionó instalación de capacidades asistencia técnica y seguimiento a financiación de proyectos presentados por población vulnerable. De acuerdo con la Ficha BPIN No. 2012011000450, a 31 de enero de 2013, se tenía un avance financiero de 100%, avance físico y avance de gestión en ejecución, con dos (2) prórrogas; la última en tiempo de ejecución al 30 de junio de 2013. El convenio establece un requisito de 1.000 proyectos para ser aprobados entre población desplazada y vulnerable. En la revisión realizada por la CGR se encontró que no son consistentes en las diferentes fuentes las cifras para la población beneficiaria desplazada.
4. Desarrollo del sistema de información para la política de generación de ingresos nacional, al que se le asignaron \$800.millones que finalmente no se ejecutaron.

Las otras entidades a las cuales se les trasladaron recursos son el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; Artesanías de Colombia S.A; Ministerio de Cultura; Ministerio del Trabajo; Ministerio Educación Nacional; Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias y aunque los recursos se orientaron hacia generación de ingresos, en algunas entidades se financiaron emprendimientos empresariales; lo que no es claro es si se mantuvo la característica de la población beneficiaria de ser pobre extrema o desplazada.

5.4. GESTION

5.4.1. Formación y Capacitación

Con respecto a la formación para el trabajo, el Plan Operativo propuso la adopción de correctivos al cumplimiento de las metas del PNARIV, en generación de ingresos. Los posibles riesgos para desarrollar este objetivo se refirieron a la

movilidad y deserción de la población, demora en la creación de las unidades territoriales y la veracidad de la información suministrada por las víctimas.

El Sena documentó un Protocolo de Atención a Población Víctima del Conflicto Armado y Poblaciones Vulnerables, donde se describe la ruta para la atención de la población víctima y se fijan pautas para la Formación para el Trabajo, Intermediación Laboral, Emprendimiento y Empresarismo.

El Sena realizó programas de formación titulada, complementaria o de apoyo para el emprendimiento o fortalecimiento de un proyecto productivo, mediante una estrategia de incentivos. También implementó acciones de formación, bajo estrategias y metodologías que flexibilizan los ambientes de aprendizaje y los horarios para la formación, con el fin de facilitar la generación de ingresos de las poblaciones vulnerables, las que se encuentran en extrema pobreza, miembros de Red Unidos, desplazados y víctimas, para garantizar su inclusión social.

Para atender a la población desplazada por la violencia, el SENA dispuso una ruta de atención que inicia en las 251 oficinas del servicio público de empleo a nivel nacional. La atención es personalizada con profesionales orientadores y gestores exclusivos para ésta atención, estos se desplazan a las Unidades de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, para brindar información sobre la oferta institucional

5.4.2. Servicio Público de Empleo

El Sena desarrolla talleres ocupacionales para identificar intereses, habilidades y competencias. Bajo el concepto de acceso preferencial reserva el 20% de la oferta trimestral para formación titulada a las víctimas; también se les da prioridad en la oferta de apoyos de sostenimiento durante el proceso formativo.

Los talleres que se desarrollaron fueron orientados a: proyecto de vida, con el objeto de proporcionar herramientas a los participantes para el reconocimiento de sí mismo, como sujeto de derechos y responsabilidades, capaz de elaborar su proyecto de vida Individual, Familiar y laboral. De otra parte diseñaron un Test de identificación de intereses ocupacionales y realizaron el diagnóstico de las necesidades de las víctimas del conflicto armado.

De acuerdo con el informe de gestión del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, a octubre de 2011, se dispuso una ruta de atención específica en las 251 oficinas del Servicio Público de Empleo a nivel nacional. En estas unidades se brindó atención personalizada, a través de profesionales orientadores y gestores exclusivos para esta atención, estos profesionales se desplazaron a las Unidades

de Atención y Reparación Integral a Víctimas (UARIV), para brindar información sobre la oferta institucional.

En sus bases de datos, reporta 752.022 cupos de formación brindados a la población víctima. El número de víctimas a las que se les prestó el servicio de capacitación en sus diferentes modalidades de oferta (virtual o presencial) en la categoría de aprendices que se forman virtualmente fueron 123.331 y aprendices que se formaron en modalidades diferentes a la virtual fueron 395.278 para un total de 518.609 aprendices formados en la vigencia 2012 (Oficio remitido a la CGR N° 2013-0089933 del 9 de julio)

De otra parte el SENA comunica, que adelanta la atención con enfoque diferencial a la población desplazada (Víctima) a través de la formación integral en gestión ambiental y cadenas productivas sostenibles – Tropenbos, metodología que tiene como objetivo fortalecer la capacidad institucional de los Centros de Formación para desarrollar programas de formación en contextos interculturales. La atención con enfoque diferencial es un nuevo esquema de atención, en desarrollo y construcción, atendiendo los lineamientos de la ley 1448 de 2011 y su decreto reglamentario.

Cuadro 5.3.
Población que accede a Formación especializada del SENA según rango de edad

Rango de Edad	Cantidad
No Disponible en Datos	11.264
0 a 5 años	153
6 a 12 años	1.876
13 a 17 años	29.885
18 a 26 años	134.660
27 a 60 Años	286.269
61 a 100 años	20.081
Total	484.188

Fuente: CGR con base en datos Sena y RUV.

5.4.3. Programa Especial Familias en su Tierra -FEST-

De acuerdo con información tanto de la UARIV como del DPS, la intervención de proyectos productivos dirigidos a la población retornada se realizó a través del Programa Familias en su Tierra – FEST

Desde 2009, Acción Social identificó 69.825 hogares que habían retornado sin acompañamiento del Estado. Estos hogares fueron focalizados para el desarrollo de un plan en tres fases. Se hicieron listados censales y se verificaron necesidades, a partir de la construcción participativa de los denominados Planes de Retorno o Reubicación. Los 69.825 hogares se encuentran ubicados en 1.916 veredas de 227 municipios en 25 departamentos.

El DPS diseñó y se encuentra ejecutando el programa FEST, orientado a implementar medidas rápidas de asistencia y acompañamiento a la población víctima del desplazamiento forzoso, en proceso de retorno o reubicación rural. Las medidas buscan generar y/o potencializar capacidades para el autosostenimiento, subsistencia y estabilización socio - económica con enfoque reparador. Los hogares son beneficiarios de un acompañamiento comunitario durante 24 meses y de la entrega de incentivos condicionados para seguridad alimentaria, soluciones habitacionales y promoción de una idea productiva.

El programa es operado por el DPS, entidad que cuenta con un proyecto de inversión para ese propósito (C-320-1507-11, Prevención y atención a la población desplazada) cuya ejecución presupuestal fue de \$54,13 mm en 2012, y la UARIV focaliza a los hogares retornados o reubicados beneficiarios. FEST se inició en enero del 2012 con la vinculación de 14.594 hogares retornados o reubicados, focalizados en 54 municipios de 16 departamentos. En total, durante 2012, FEST acompañó 17.176 hogares, focalizados en 53 municipios y 15 departamentos. A 31 de diciembre de 2012 se encontraban 17.002 hogares activos; la población beneficiaria está compuesta por campesinos, Afro campesinos, indígenas, Afro indígenas en las zonas del centro del país, Magdalena medio, Oriente Antioqueño, Sierra Nevada, Sur y Uraba Antioqueño-Choco.

En 2013 la meta se redujo de 25.000 familias a 11.400 para 2013 y 15.000 para 2014. De acuerdo con información de la UARIV, el ajuste obedece a la restricción de recursos. El cuadro 5.3. muestra la asignación de los recursos por hogar, según los componentes del programa y el cuadro 5.4, la distribución territorial de las familias según el tipo de comunidad al que pertenecen.

Cuadro 5.4.
Componentes del incentivo programa FEST

Item	Valor por Hogar	Responsable operativo
1. Incentivo Económico (Dinero efectivo)	\$1,200,000	DPS
2. Acompañamiento Integral	\$1,286,510	Operador
3. Seguridad Alimentaria y Flujo de Caja	\$408,000	Operador
4. Reducción de Carencias Básicas Habitacionales	\$1,224,000	Operador
5. Promoción de Ideas Productivas	\$2,654,000	Operador
Total Inversión Directa	\$6,772,510	DPS
6. Total Costos Administrativos	\$493,650	DPS
Total	\$7,266,160	DPS

Fuente: Coordinación programa FEST DPS.

Cuadro 5.5.
Población atendida programa FEST

DEPARTAMENTO	COMUNIDAD	Total
ANTIOQUIA	CAMPESINOS	7,813
	CAMPESINOS - AFROS	464
	CAMPESINOS - INDIGENAS	125
BOLIVAR	AFROS - CAMPESINOS	420
	CAMPESINOS	1,128
CALDAS	CAMPESINOS	448
CAQUETA	CAMPESINOS	474
CESAR	CAMPESINOS	1,558
	INDIGENAS	72
CHOCO	AFROS	834
	AFROS - INDIGENAS	19
CUNDINAMARCA	CAMPESINOS	454
LA GUAJIRA	CAMPESINOS	350
MAGDALENA	CAMPESINOS	869
META	CAMPESINOS	58
PUTUMAYO	CAMPESINOS - INDIGENAS	596
RISARALDA	CAMPESINOS	182
SANTANDER	CAMPESINOS	227
SUCRE	CAMPESINOS	806
TOLIMA	CAMPESINOS	105
TOTAL		17,002

Fuente: Coordinación programa FEST DPS

Respecto de la asignación de recursos cabe observar que sólo cerca del 37% del monto para cada familia está orientado a la “promoción de ideas productivas”, mientras que cerca del 25% se destinan para cubrir “acompañamiento integral” y “gastos administrativos”.

La mayor parte de la población atendida en FEST es campesina; más del 85% mientras que sólo poco más del 4.5% es población indígena. El 50% de la población se ubica en el departamento de Antioquia, que es uno de los departamentos en los que se ha registrado mayor desplazamiento, seguido de César (9.6%) y Bolívar (9.1%). El 32% de la población atendida por el programa se distribuye más uniformemente entre los doce departamentos restantes.

La entidad contratada para realizar el acompañamiento social comunitario en cada zona, es responsable de ejecutar los componentes, excepto la transferencia del incentivo económico condicionado, que es responsabilidad del DPS en coordinación con la entidad bancaria.

5.5. OBSERVACIONES

5.5.1 Al Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-

- **Hallazgo 5.1 - Se evidencia falta de control por parte del SENA en el cruce de información de las bases de datos SOFIA de dicha entidad y el RUV frente a la población víctima del conflicto atendida.**

La base de datos que entregó inicialmente el SENA a la CGR registró 2.928.985 cupos. La CGR encontró que 211.208 de estos registros corresponden a víctimas de hechos distintos al conflicto, como los relacionados con víctimas por desastres naturales e INPEC

En su respuesta, el SENA reconoció que la base entregada hace referencia a toda la población vulnerable y entregó otra base con el total de cupos ofrecidos a la población víctima de la violencia durante la vigencia 2012. La base incluye personas que se auto caracterizaron como población víctima del desplazamiento. Asimismo informó que el SENA prestó el servicio de capacitación a 123.331 aprendices en la oferta virtual y a 395.278 en modalidades diferentes a esa oferta.

Análisis CGR: La contraloría realizó el cruce con la nueva base de datos y encontró que en formación especializada y cursos se atendió a 484.188 personas de diferentes edades. Sin embargo, las cifras arrojadas por este nuevo cruce no coinciden con las del SENA. Ante la necesidad de tener claridad sobre el universo real de víctimas que son atendidas en los servicios del SENA y por el impacto que ello puede tener en la estabilización socioeconómica de la población, y por esa vía en la superación de las condiciones de vulnerabilidad, la CGR reitera la observación a fin de que tanto el SENA como la UARIV establezcan estrategias en

el contexto de la Red Nacional de Información que permitan certeza en el cumplimiento de la atención y reparación a las víctimas del conflicto.

5.5.2 Al Departamento de la Prosperidad Social – DPS-

- **Hallazgo 5.2 - El DPS no reporta de manera precisa los avances del Programa Familias en su Tierra – FEST, no evidencian el acceso efectivo de las víctimas a los beneficios del mismo.**

Según el informe de seguimiento a las metas del Conpes 3726 de 2012, elaborado por el DNP en marzo de 2013, 2.622 hogares tuvieron: “acompañamiento institucional en su proceso de retorno o reubicación por parte del Programa Familias en su Tierra del Departamento para la Prosperidad Social”. Sin embargo, el acta 001 del comité técnico del grupo de trabajo “Familias en su Tierra” de enero 17 de 2013, deja claro que los 2.622 hogares “atendidos” únicamente fueron inscritos al programa FEST en su segunda fase sin que esto hubiera significado un acceso efectivo al menos a uno de los componentes del programa (incentivos económicos, acompañamiento social comunitario, seguridad alimentaria, mejoramiento de vivienda, ideas productivas).

Mediante oficio 20131500487861 del 17 de junio de 2013 la entidad responde a la observación sin desvirtuar la afirmación de la CGR. Por el contrario, reafirma que los 2.622 hogares suscribieron “formulario de declaración de aceptación de condiciones y compromisos”, con el cual quedan formalmente vinculados a la FASE II del Programa Familias en su Tierra, pero que “... serán atendidos a partir del segundo semestre del año 2013 para iniciar el desarrollo de acciones específicas”. De la respuesta puede inferirse que la inclusión obedece a la necesidad de satisfacer requerimientos de contratación. No obstante, la propia entidad afirma que “se entiende entonces por “atendido” aquel hogar que ha recibido o al que se le ha transferido alguno de los anteriores componentes (incentivos condicionados), previa verificación del cumplimiento de la totalidad de los compromisos contraídos”.

Análisis CGR: La CGR comparte la afirmación de la entidad en el sentido que la atención implica el acceso a alguno de los componentes del programa. La inscripción no es suficiente para incluir en la estadística de atención a las víctimas sin que realmente se hayan beneficiado de algún servicio del programa. Los procesos de contratación son claramente distintos a los reportes de beneficiarios de la atención. Los requerimientos de aquellos no pueden mezclarse con los segundos. Para efectos de transparencia es necesario tener claridad sobre los resultados precisos en términos de los beneficios que reciben las víctimas,

independientemente de las vicisitudes de la contratación. En concreto, de la respuesta misma se infiere que no hubo atención y por tanto la información publicada es imprecisa, por lo tanto la observación se mantiene como fue comunicada a la entidad.

- **Hallazgo 5.3 - Falta de acompañamiento de las familias retornadas por parte del DPS.**

Las familias retornadas en 2012 a la zona de Antioquia y Choco no han tenido el acompañamiento integral (Programa Familias en su Tierra – FEST). Se evidenció falta de acompañamiento a estas familias en dos periodos específicos: 1) durante enero a agosto de 2012 y 2) a partir del 15 de marzo de 2013 a la fecha. Esta falta de acompañamiento tiene como causa la ausencia de un contrato con los operadores que deben encargarse del acompañamiento integral. Esta situación impide cumplir los objetivos del programa FEST cuales son: “Contribuir al arraigo, a la estabilización socioeconómica, al goce efectivo de derechos y a la reparación integral de la población víctima retornada o reubicada”.

En el oficio citado en la anterior observación el DPS responde y ratifica la observación. En efecto, en la respuesta la entidad afirma que “la implementación del componente de acompañamiento con su respectiva atención (...) se encuentra en la etapa precontractual...”; luego dice que “la no atención entre los meses de enero a agosto del 2012, no obedece a condiciones del manejo del Programa, sino a una situación normal que se puede presentar en este tipo de convocatorias de contratación pública, y que es ajena a la voluntad del DPS”. Más adelante, afirma “Pese a que en efecto no se contó formalmente con acompañamiento social comunitario (brindado éste a través de una entidad acompañante contratada por el DPS) debido a los trámites internos y a los procesos de contratación requeridos...” y dedica el resto a argumentar las razones por las que no se contó con el acompañamiento, las cuales tienen que ver con el proceso de contratación.

Análisis CGR: Como se observa, en la respuesta la entidad no controvierte la observación; ésta se orienta a explicar las razones por las que no se hizo el acompañamiento a las familias retornadas. La CGR es conciente de las dificultades de contratación para este tipo de servicios en los que se incurre en riesgos dada la población y circunstancias en las que se implementa la política. No obstante, y precisamente para no exponer a la población que ya ha sido víctima de hechos de violencia es que se requiere un mayor esfuerzo institucional para garantizarle condiciones básicas en el marco del retorno y la posibilidad de ejercer una actividad para su autosostenimiento y superación de la condición de vulnerabilidad. Las dificultades en la contratación deben ser previstas para aligerar

los trámites y adoptar planes de contingencia que no comprometan la atención y reparación de las víctimas.

La falta acompañamiento continuo en el Programa Especial Familias en su Tierra en su primera fase, mediante un operador responsable de supervisar y acompañar a los hogares en los distintos componentes del programa (cuadro 5.2), retrasa el programa. Con ello, no solamente se incumple el plazo de 24 meses, dispuesto en el artículo 77, parágrafo 2 del decreto 4800 del 2011, sino que se pone en riesgo el arraigo y la estabilización socioeconómica de la población víctima retornada o reubicada.

Así, las metas del programa especial FEST han venido retrasándose de manera paulatina; solo tienen acompañamiento activo a la fecha a 17.002 hogares con los problemas expuestos. Para 2012 la meta era 25.000 y se reajustó a 11.400; para 2013 era de 15.000 y solo hay inscritos 2.622.

En atención a lo expuesto y al hecho que la entidad reconoce la observación, ésta se ratifica.

- **Hallazgo 5.4 - Las cifras presentadas en distintas fuentes, sobre número de víctimas realmente atendidas en el marco del proyecto "Implementación de Ingresos y Proyectos productivos para población desplazada" de 2012, no son consistentes.**

La meta de atención de este proyecto en su subcomponente de capitalización microempresarial -CM- establecida en la ficha BPIN número 0027065319999 era de 4600 participantes con 131 proyectos. Sin embargo, en la matriz con la información detallada suministrada por el DPS a la Contraloría General de la República, el subcomponente de capitalización microempresarial del proyecto solo tiene registradas 2.192 personas de un total de 16.327 víctimas de desplazamiento forzado. De la misma manera, el subcomponente de Recuperación de Activos Improductivos – RAI – tenía una meta para el 2012 de 3.300 participantes pero en la matriz de información enviada por el DPS a la Contraloría General de la República solo aparecen registradas 2.391 víctimas. Estas diferencias en las cifras dejan ver que el DPS no tiene claridad del número de desplazados que están vinculados y que son efectivamente atendidos en cada uno de los subcomponentes de sus programas y que no se guarda consistencia entre las cifras presentadas públicamente y los datos reales de avance de sus programas.

Mediante oficio N° 2013500487861 del 17 de junio de 2013 la entidad dio respuesta a la observación formulada por la CGR y aclara que la diferencia

obedece a que unas cifras se refieren a las metas fijadas en la ficha BPIN y la matriz suministrada por el DPS "...constituye un reporte del avance, por cuanto actualmente estos componentes se encuentran finalizando su intervención correspondiente al presupuesto 2012 y las cifras de atención reportadas a la CGN (sic) son susceptibles de cambio". También aclara que los bienes y servicios de los componentes, a los que se refiere la observación se distribuyen por "demanda", "es decir, la intervención está sujeta a la presentación y aprobación de proyectos por parte de las organizaciones en los espacios de participación previstos por los componentes y la articulación local de las entidades presentes en los territorios. Lo anterior determina el número de proyectos aprobados y el número de participantes que se atienden en cada región del país..." (subrayado fuera de texto)

Respecto del cumplimiento de la meta en el componente Capitalización Microempresarial (4.600 personas vinculadas) explica que "a la fecha de la presente auditoria es menor a razón del tipo de categorización y modelos de operación ya expuesto. Este componente a la fecha se encuentra en ejecución, lo que puede generar modificaciones en el número de registros al finalizar la intervención con las (sic) recursos 2012" (subrayado fuera de texto). Similar explicación se da para el componente Recuperación de Activos Improductivos.

Finalmente, en la respuesta se ratifican los datos ya obtenidos por la CGR, en los siguientes términos: "la base de datos relacionada con el Grupo de Trabajo Generación de Ingresos y Empleabilidad contiene 16.327 registros administrativos referentes a víctimas del desplazamiento forzado que se encuentran en proceso de atención bajo la vigencia 2012, la cual está integrada por los componentes: Capitalización Microempresarial con un reporte de 2.192 participantes y Recuperación de Activos Improductivos con un reporte de 2.391 participantes" (subrayado fuera de texto). Más adelante se precisa que hay "527 proyectos aprobados, de los cuales 306 cuentan con la participación de población víctima del desplazamiento, para un total de 2,192 personas víctimas del desplazamiento vinculadas al componente"

Análisis CGR: En la respuesta, el DPS acepta que las metas no se han cumplido y se limita a explicar las razones, de las que se puede inferir que ello se debe a que no hay "presentación de proyectos". La pregunta que surge entonces es: y en qué consiste el acompañamiento? Si los bienes y servicios se ofrecen por "demanda", tal como lo afirma el DPS, hay posibilidades de garantizar efectivamente la estabilización socioeconómica de las víctimas? La CGR, sugiere respetuosamente que se revise este tipo de criterios frente al cumplimiento legal y a los objetivos de la política; resulta preocupante que éstos expliquen la escasa cobertura del 13% de atención y un incumplimiento del 52% en las metas del componente de capitalización microempresarial.

Además, en la respuesta hay implícito un curioso criterio de registro de resultados y cumplimiento de meta: no importa la vigencia que se realicen si se trata de recursos de vigencias anteriores, los resultados continúan ajustándose. La CGR no puede aceptar este tipo de argumentos, los resultados son inherentes a la vigencia en la que se gestiona y no a los recursos asignados para esa vigencia; de manera que los resultados deben cerrarse con la vigencia y no con los recursos; aunque en este último caso, una buena planeación permitiría garantizar una ejecución del 100% de los mismos.

No obstante, en la respuesta el DPS no se refiere al punto observado por la CGR: las diferencias de datos tanto en el registro de metas como de resultados, con lo que se resta transparencia no solo al seguimiento en si mismo, sino a la información que se ofrece a la ciudadanía y a quienes ejercen el control en la implementación de la política. En el siguiente cuadro se resumen las diferencias entre las distintas fuentes de los dos componentes:

Componente	Información a la CGR	Plan de Acción	Informe de Gestión	Ficha BPIN 0027065319999
Capitalización Microempresarial	2.192	Generación empleo directo: 4.083. Formación capacidades: 5.883	9.200*	4.600
Recuperación Activos Improductivos	2.392	Generación empleo directo: 1.517 Formación capacidades: 3.034	8.300*	3.300

La diferencia de datos entre estas fuentes no es explicada por el DPS. Bajo estas consideraciones, se mantiene la observación

6. MEDIDAS DE PREVENCIÓN

6.1. CONTEXTO NORMATIVO Y DE PLANEACIÓN

La prevención de violaciones de Derechos Humanos -DDHH e infracciones al Derecho Internacional Humanitario -DIH- es una obligación permanente del Estado⁷⁹ que consiste en adoptar todas las medidas a su alcance para que, observando la Constitución y las normas, se promueva el respeto, la protección y la garantía de los DDHH de todas las personas, grupos y comunidades sujetas a la jurisdicción nacional (prevención temprana); se eviten daños contra las personas que enfrentan especial situación de amenaza (prevención urgente); se tipifiquen como delitos las violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, se investigue, juzgue y sancione a los responsables, y se establezcan mecanismos institucionales para evitar su repetición (garantías de no repetición)⁸⁰.

Aunque la Ley 1448 de 2011 adopta medidas al respecto, éstas aparecen como acciones complementarias de los componentes de atención⁸¹, restitución⁸², garantía de no repetición⁸³; sin darles la centralidad otorgada a los programas de protección -

⁷⁹ El Derecho Internacional de los DDHH y del DIH, la doctrina y la jurisprudencia de los órganos internacionales de protección consagran el deber de los Estados de respetar y garantizar los DDHH de todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción, lo que implica que los Estados deben implementar medidas para cumplir dicha obligación. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966, Art. 2. El artículo 3 de la Ley 387 de 1997, por su parte, determina como responsabilidad del Estado colombiano, entre otras, formular las políticas y adoptar las medidas para prevenir del desplazamiento forzado y proteger los desplazados internos por la violencia bajo los principios de subsidiaridad, complementariedad, descentralización y concurrencia.

⁸⁰ Departamento Nacional de Planeación -DNP-. Documento Conpes 3726 de 30 de mayo de 2012 "Lineamientos, Plan de Ejecución de Metas, Presupuesto y Mecanismo de Seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas". Pág. 27.

⁸¹ El artículo 60 ordena complementar la atención a las víctimas del desplazamiento forzado con la política pública de prevención y estabilización socioeconómica de la población desplazada establecida en la Ley 387 de 1997, disposición tomada por la Ley 1448 de 2011 como vía para que las víctimas desplazamiento forzado alcancen el goce efectivo de sus derechos y cese su condición de vulnerabilidad a través de su acceso a una atención integral (artículo 67).

⁸² El numeral 6 del artículo 73 de la Ley de Víctimas define entre sus principios el que las medidas de restitución deban darse en un marco de prevención del desplazamiento forzado y de protección a la vida e integridad de los reclamantes.

⁸³ El artículo 149 de la Ley 1448 de 2011 incluye como parte de las garantías de no repetición, entre otras: 1) prevenir violaciones de que trata el artículo 3 para lo que se prevé ofrecer medidas especiales de prevención a los grupos expuestos a mayor riesgo buscando superar estereotipos que favorecen la discriminación especialmente contra la mujer y la violencia contra ella en el marco del conflicto armado (literal d); 2) el fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas (literal K); y 3) formular campañas nacionales de prevención y reprobación de la violencia contra la mujer, niños, niñas y adolescentes, por los hechos ocurridos en el marco de las violaciones contempladas en el artículo 3 de la ley de víctimas (literal s).

cuya relevancia aunque no se discute- hace de ésta una norma en apariencia más reactiva que preventiva; relegando a la reglamentación de la norma la creación, y/o revisión de principios, criterios, estrategias e instrumentos en materia de prevención, incluidos los creados por la Ley 387 de 1997⁸⁴.

La Ley además, establece la participación en la formulación, implementación y seguimiento de la política de prevención, atención y reparación integral como uno de los derechos de las víctimas (numeral 5 del artículo 28); vincula los estudios de riesgo y el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, entre otros instrumentos, como insumos para implementar medidas especiales de protección⁸⁵; y fija como obligación de las entidades territoriales diseñar e implementar programas de prevención, entre otros, los cuales deben tener asignaciones presupuestales en sus planes de desarrollo y ceñirse a los lineamientos del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (artículo 174).

Estas medidas se complementan con las adoptadas por la Ley 1450 de 2011, *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014, -capítulo III “Igualdad de Oportunidades para la Prosperidad Social” del Título III “Mecanismos para la Ejecución del Plan”-*, aunque solo para población víctima de desplazamiento forzado por la violencia. El artículo 180, por ejemplo, trata de la flexibilización (revisión, modificación o adecuación) por parte de las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación de la oferta destinada a prevención, protección y

⁸⁴ El artículo 14 establece que para prevenir el desplazamiento forzado por la violencia, el Gobierno Nacional adoptará, entre otras, las siguientes medidas: 1) estimular la constitución de grupos de trabajo para prevenir y anticipar los riesgos que puedan generar el desplazamiento; 2) promover actos ciudadanos y comunitarios de generación de la convivencia pacífica y la acción de la fuerza pública contra los factores de perturbación; 3) desarrollar acciones para evitar la arbitrariedad, discriminación y para mitigar los riesgos contra la vida, la integridad de las personas y los bienes patrimoniales de la población desplazada; 4) diseñar y ejecutar un Plan de Difusión del DIH, y 5) asesorar a las autoridades departamentales y municipales encargadas de los planes de desarrollo para que incluyan los programas de prevención y atención. Igualmente, confiere al Ministerio del Interior, el deber de concertar con las autoridades municipales y/o departamentales la convocatoria de los Consejos de Seguridad, si existen razones para presumir que se presentará un desplazamiento.

⁸⁵ El parágrafo 2 del artículo 31 establece que “Teniendo en cuenta que los procesos de reparación judicial y administrativo pueden representar un riesgo especial para las víctimas y los funcionarios públicos que intervienen en estas actuaciones, se deberán establecer medidas de prevención suficientes para mitigar esos riesgos, para lo cual se tendrá en cuenta la información de Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo si es del caso. Especialmente, en aquellos municipios en donde se estén adelantando procesos de restitución, las alcaldías deberán formular estrategias de seguridad pública de manera conjunta con el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el fin de prevenir afectaciones a los derechos de las víctimas, sus representantes, así como de los funcionarios” (...) “Lo anterior sin perjuicio de las medidas de protección contempladas en esta ley de acuerdo al análisis de riesgo”. Adicionalmente, el parágrafo 1 del artículo 32 relativo a los criterios para la revisión e implementación de los programas de protección integral fijó el deber de las autoridades competentes de poner en marcha una campaña sostenida de comunicación en prevención, garantía y defensa de los derechos de las víctimas tendiente a fomentar la solidaridad social a nivel local y nacional.

atención de población víctima de éste fenómeno, a fin de atender sus necesidades, considerando las características del territorio. El artículo 183, a su vez, autoriza a las entidades territoriales a realizar inversiones en sus análogas para prevenir el desplazamiento forzado por la violencia y desarrollar soluciones duraderas a ésta población en el marco del retorno y las reubicaciones.

El documento “*Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos*”⁸⁶, por su parte, en el pilar “*Igualdad de oportunidades para la prosperidad social*” presenta como lineamiento estratégico general de la *Política para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia –PVDFV-*⁸⁷, el desarrollo de estrategias que buscan el Goce Efectivo de Derechos. En el pilar “*Consolidación de la Paz*” el documento referido define la Prevención como el conjunto de estrategias dirigidas a evitar la ocurrencia de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario; desactivar las amenazas y/o mitigar los efectos generados por su ocurrencia; y a brindar garantías de no repetición, teniendo como eje transversal el enfoque diferencial.

Así, la Prevención además de asumirse como una obligación integral a cargo del Estado, se define en las bases del Plan Nacional de Desarrollo –al menos de manera formal- como una de las estrategias centrales de la Política Nacional Integral de DDHH y DIH⁸⁸, cuya responsabilidad frente a su implementación y cumplimiento

⁸⁶ Parte integral de la Ley 1450 de 2011.

⁸⁷ Cuya implementación inició en el 2009 y de la cual, la Prevención y Protección es uno de sus tres componentes. Las Bases del Plan se refieren a la reformulación en el marco de las ordenes proferidas en el auto 008 de 2009 emitido por la Corte Constitucional dentro del proceso de seguimiento de la sentencia T-25 de 2004.

⁸⁸ Las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 incluyen, entre otros lineamientos en materia de DDHH y DIH: 1) la creación del Sistema Nacional de DDHH y DIH que permita diseñar, complementar y consolidar las políticas públicas sectoriales con enfoque de derechos y enfoque diferencial; y 2) la implementación una Política Nacional Integral de DDHH y DIH que promueva el respeto y garantía de los Derechos Humanos de las personas sujetas a la jurisdicción del Estado colombiano con visión regional, bajo los principios de goce efectivo de derechos y enfoque diferencial y los criterios de racionalidad e integralidad. Los componentes de la política Integral de DDHH y DIH serán: 1) Plan Nacional de Acción de DDHH y DIH, 2) Prevención de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, 3) Educación y cultura en DDHH, 4) Protección, 5) Política Integral de DDHH y DIH del Ministerio de Defensa Nacional, 6) Acceso a la justicia y lucha contra la impunidad, 7) Escenario internacional, 8) Igualdad y no discriminación - Enfoque diferencial. Esta Política será implementada en todo el territorio nacional en forma coordinada y articulada, bajo los principios de corresponsabilidad, concurrencia y subsidiariedad. La coordinación nación-territorio implica, entre otras acciones: 1) brindar asistencia, asesoría y acompañamiento para aumentar la capacidad técnica de las entidades territoriales en el diseño de políticas, planes, programas y proyectos con enfoque de derechos y enfoque diferencial; 2) posibilitar la interlocución y participación de la sociedad civil en el diseño, implementación y evaluación de las mismas; 3) generar acciones de sensibilización, formación y cultura en DDHH y DIH; y 4) impulsar y promover las acciones previstas en el Sistema Administrativo del Interior, para que sea ampliamente reconocido como mecanismo institucional de coordinación y articulación en políticas nacionales de alcance territorial.

recae en las autoridades civiles nacionales y territoriales como de la Fuerza Pública, con el apoyo y seguimiento del Ministerio Público y las organizaciones de la sociedad civil.

En el contexto descrito se examinó el registro de metas de algunas de las medidas de Prevención a la violación de los DDHH y las infracciones al DIH. Así, el fundamento legal de las observaciones que a continuación se presentan son la Ley 1448 de 2011, el Decreto Reglamentario 4800 de 2011, y el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

6.2. OBSERVACIONES

6.2.1. A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

- **Hallazgo No. 6.1 - Las metas en términos de reducción del desplazamiento forzado definidas en las bases del plan nacional de desarrollo no se han cumplido en lo transcurrido del cuatrienio.**

La meta planteada para el periodo 2011-2014 en el Plan de Desarrollo es reducir en 80% el desplazamiento forzado. Sin embargo las cifras a diciembre de 2012 muestran que el fenómeno ha aumentado en cuanto al desplazamiento forzado masivo; en el individual se reporta una reducción de 24,4% que para 2012 puede ser menor⁸⁹. Aunque aparentemente entre 2011 y 2012 existe un descenso ostensible en el número de personas afectadas esto parece explicarse por subregistro dado que existen casos de desplazamiento masivo en los que solamente se reporta una persona. Los cuadros 6.1 y 6.2 registran la evolución del Desplazamiento Forzado en los últimos años.

Cuadro 6.1.
Desplazamiento forzado masivo en Colombia

Vigencia	# de Eventos de desplazamiento masivo		# de Hogares afectados		# de Personas afectadas	
	Defensoría	RUV	Defensoría	RUV	Defensoría	RUV
2009	53	42*	-	-	-	10.465*
2011	77	84	5.439	4.798	24.475	13.416
2012	88	62	10.913	276	44.073	745

* Corresponde a la línea base del documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Tomo I. 2011. Pág. 455.

⁸⁹ Como lo indica la UARIV, la información tenderá a variar –aumentar– en la medida en que: 1) se concluya la valoración de declaraciones de desplazamientos masivos ocurridos el año 2012; y 2) se reciban nuevas declaraciones individuales por desplazamientos ocurridos durante el 2012. Por las mismas razones podrán incrementarse los datos referidos a desplazamientos ocurridos en años anteriores.

Cuadro 6.2
Desplazamiento forzado individual en Colombia

Vigencia	# de Hogares desplazados		# de Personas desplazadas		Total de desplazados	
	RUV	ONG	RUV	ONG	RUV	ONG
2009			143.575*	-	3.486.305*	-
2011	66.587	70.039*	216.285	229.625**	5.187.991	5.445.406*
2012	37.462	-	108.478	N.D.	5.296.469	N.D.

* Corresponde a la línea base del documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Tomo I. 2011. Pág. 455. ** Cifras reportadas en el Boletín CODHES INFO

En respuesta a la observación, la Unidad menciona que *"en lo transcurrido del periodo de gobierno se constata una reducción del 46% en el número de víctimas desplazadas, lo que constituye un avance importante en la reducción de este fenómeno"*⁹⁰; Agrega que *"A esta entidad le corresponde llevar el registro oficial de las víctimas que han sufrido desplazamiento forzado (...) herramienta principal para determinar la dinámica y evolución temporal de este fenómeno"*;

Análisis CGR: La entidad no se refiere a la desagregación de desplazamiento individual y masivo; por tanto, no tiene en cuenta que el RUV registra incremento en 2011 y 2012 para el desplazamiento individual y que en varios eventos del masivo solo se reporta una persona, lo que es un claro indicio del subregistro. De manera que no desvirtúa la observación, tal como la formuló la CGR.

En opinión de la CGR, lo indicado por la Unidad sobre la falta de registro de todas las personas desplazadas en las vigencias evaluadas, no puede dar lugar a afirmar que el número de víctimas desplazadas se redujo ni que se evidencia un avance importante en la reducción de este fenómeno; ello da una señal equivocada al resto del Estado, el cual debe estar alerta a la prevención y atención de este fenómeno. Si bien, el RUV es el registro oficial de las víctimas de desplazamiento forzado, de las actas de los Comités de Justicia Transicional, entre otros documentos, se evidencia que éste no refleja la dinámica y evolución temporal real de este fenómeno dado que muchas víctimas no se registran por diferentes razones (temor, desconocimiento, etc.). Así, la CGR se ratifica.

⁹⁰ La UARIV reporta incremento de 28% entre 2010 y 2011, disminución del 45% entre 2011 y 2012 que puede atribuirse a falta de registro.

- **Hallazgo No. 6.2 - La gestión de la UARIV es insuficiente respecto a unificar la información sobre el problema de victimización derivado del conflicto y a promover el registro de las víctimas de manera que el RUV no da cuenta de su dimensión real.**

Como se evidencia en las distintas fuentes de información, los datos sobre el mismo hecho victimizante difieren unos de otros y el RUV adolece de subregistro.

La Unidad responde que en el segundo semestre de 2012 inició el análisis de calidad de bases de datos para migrar las bases que recogen información de población víctima; y que levantó procesos y especificaciones iniciando el desarrollo de la herramienta tecnológica soporte del RUV; las bases ICBF, PAICMA y Unidad de Tierras aún no las administra la UARIV pese a que para corregir la información ésta remitió observaciones a las entidades responsables.

Análisis CGR: Si bien es cierto que el artículo 24 del Decreto 4800 de 2011 relaciona las entidades que especialmente serán fuente del RUV (registros y sistemas de información de víctimas existentes), el registro no se restringe a éstas. La Unidad no menciona que haya requerido información a la Defensoría del Pueblo, por ejemplo. Además, la Unidad no menciona las medidas que tomó para promover el registro de las víctimas; sólo se refiere a acciones que por decisión judicial debió atender.

- **Hallazgo No. 6.3 - La meta relacionada con el Goce Efectivo de Derechos para el componente de prevención fijada en el Plan Nacional de Desarrollo no fue priorizada** para ser incluida en el SISMEG, en el plan de acción de la Unidad o en el de otra entidad competente, lo que diluye la responsabilidad frente a su monitoreo y seguimiento.

La entidad manifiesta que el Departamento Nacional de Planeación –DNP- y la Alta Consejería para el Buen Gobierno definen los indicadores que se cargan al Sistema de Metas del Gobierno –SISMEG-; en el caso de la Unidad, los indicadores son los del CONPES 3726 de 2012, adoptado por Decreto 1725 de 2012 y otros que permiten monitorear la gestión de la Entidad. También indica que el SNARIV, junto con la Dirección de Registro y Gestión de la Información, diseña los Indicadores de GED que no se reportan al SISMEG pero son fundamentales para el seguimiento y evaluación de la política para la prevención, asistencia, atención y reparación a las víctimas. Ese ejercicio es acompañado técnicamente por la Subdirección Técnica del SNARIV y el DNP.

Análisis CGR: La CGR confirma la observación considerando que: 1) El CONPES no incluye indicadores para medidas de Prevención; 2) los indicadores de GED no

se incluyen en los de seguimiento al PND y no son priorizados en SISMEG, lo que es incoherente con la relevancia que se les da en la formulación de la Política para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia 3) aunque a Presidencia y a DNP les compete diseñar el sistema de seguimiento, existe una fase en la que los indicadores y las metas anuales y cuatrienio resultan de concertación entre Ministerio Responsable, Presidencia y DNP, 4) La Unidad como coordinadora del SNARIV, no evidencia que haya hecho una propuesta o sugerencia para incorporar tal(es) indicador(es) en SISMEG y 5) en cumplimiento de la función de la UARIV de "Aportar al Gobierno Nacional los insumos para el diseño, adopción y evaluación de la política pública de atención y reparación a las víctimas garantizando el enfoque diferencial" e "Implementar y administrar el RUV, garantizando la integridad de la información", la Unidad debería hacer seguimiento a este indicador por contar con la información oficial.

- **Hallazgo No. 6.4 - En el 2012 la Unidad no reportó, para todos los casos, a la secretaria técnica de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas –CIAT– los avances en la implementación de las recomendaciones del Ministerio del Interior y en otros, no lo hizo en forma oportuna**⁹¹.

La Unidad no anexó los oficios de respuesta de IR005-12, IR 013-12, IR 014-12 y NS 002-12 y en el archivo de Excel remitido por la entidad se menciona que no encontraron los oficios y que pidieron copia al Ministerio del Interior, sin embargo, dicho Ministerio reportó a la CGR no haber recibido respuesta de la Unidad al respecto.

Además, las respuestas de la Unidad a 7 de 14 casos revisados por la CGR, no son inferiores a tres meses después de emitida la comunicación por parte del Ministerio del Interior. Según el Decreto 2780 de 2010: 1) todas las entidades competentes que hacen parte de la instancia operativa del CIAT –en forma permanente o como invitados- deben presentar un informe **en la sesión siguiente** al recibo de cada IR, NS o información proveniente de cualquier autoridad competente, con relación a la verificación realizada (Artículo 8); 2) las instancias política y operativa del CIAT sesionan ordinariamente cada 3 meses y 1 vez por semana, respectivamente, y cada vez que se requiera (Artículo 9).

⁹¹ El Parágrafo 2 del Artículo 200 del Decreto 4800 de 2011 establece que "Las recomendaciones realizadas por el Ministro del Interior con base en los informes realizados por el Sistema de Alertas Tempranas – SAT–, en el marco de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas – CIAT– , serán atendidas de manera oportuna y adecuada por parte de las entidades del nivel nacional y territorial, responsables en la prevención a las violaciones de los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, y reportarán a la secretaria técnica de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas – CIAT– en los términos establecidos, sobre los avances en la implementación de las mismas" (Subrayado fuera de texto).

En su respuesta, la Unidad menciona que *"si bien no se hizo envío de oficio al Ministerio del Interior evidenciando avances en la materia, estos avances fueron presentados a la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas en los seguimientos realizados en terreno para la verificación de las acciones emprendidas en el marco de los IR y NS"*, precisando que, con excepción del IR 014-12, los avances iniciales frente a las recomendaciones tuvieron lugar en un tiempo menor a tres meses luego de la radicación en la Entidad del oficio de emisión de la alerta temprana.

Análisis CGR: El Ministerio del Interior requiere que las entidades reporten trimestralmente los avances frente a sus recomendaciones⁹². Para los casos citados, la Unidad no ha hecho reportes, según el Ministerio, y la propia Unidad reconoce no haber emitido alguna comunicación. Además, aunque la UARIV afirma haber reportado sus acciones en sesiones de seguimiento territorial, solo se cita una fecha para cada caso, mientras que el requerimiento del Ministerio es trimestral no una vez dentro de los tres primeros meses⁹³. Estos reportes son importantes para el seguimiento y la coordinación que debe realizar el Ministerio.

En la observación formulada por la CGR, la referencia a que las respuestas de la Unidad son de *"no menos de cinco meses"* se cambia por *"no menos de tres meses"* debido la Unidad relaciona las fechas de radicación de los oficios del Ministerio del Interior que muestran que transcurren casi dos semanas, para cada caso, entre la fecha en que el Ministerio comunica las recomendaciones y la fecha en que la Unidad las recibe. Además, relaciona las fechas de las sesiones de seguimiento en terreno en las que presentó los avances para cada caso analizado por la CGR; en 7 de 14 de esos casos se observa que las respuestas no son inferiores a tres meses. Todos los oficios emitidos por la Unidad son de 2013. También es evidente que la Unidad sólo reportó avances en sesiones de seguimiento, incumpliendo el deber de reportarlos trimestralmente al Ministerio así el CIAT no sesione. La información es importante, para que el Ministerio pueda coordinar en forma oportuna y adecuada la gestión estatal en su conjunto.

⁹² En el caso de la UARIV, para los únicos informes de riesgo y notas de seguimiento en que los oficios del Ministerio del interior requiere reportes de avance en el término de tres meses tras su comunicación son para el IR 011-12, IR 012-12, IR 013-12, NS002-12 y NS006-12.

⁹³ A excepción del IR 011-12, IR 012-12, IR 013-12, NS002-12 y NS006-12.

- **Hallazgo No. 6.5 - No se avanzó en la formulación e implementación de los planes de contingencia en todos los municipios priorizados por la Unidad. En tres de ellos se reportó la ocurrencia de hechos victimizantes.**

De 80 municipios focalizados por la Unidad⁹⁴, ésta reporta oficialmente que en 59 municipios se presentaron avances. De los 21 municipios restantes, la Unidad no da razón en sus informes de gestión 2012. Tras la observación de la CGR la UARIV reporta sus acciones frente a éstos; precisa que "... *el proceso no se inició durante el 2012*" debido a falta de respuesta de las entidades territoriales, limitaciones por las condiciones de seguridad en estas zonas y restricciones presupuestales y de personal -en el Chocó-, pero no menciona la evaluación de la eficacia e impacto de sus estrategias.

En el Bajo Baudó y el Litoral San Juan (Chocó), municipios focalizados para el 2012, se presentaron desplazamientos forzados masivos en diciembre y abril respectivamente. En el Tarra (Norte de Santander), también focalizado, se presentaron desplazamientos forzados masivos el 21, 22 y 29 de enero; en junio, en octubre y en noviembre.

Sobre estos hechos la Unidad menciona que en coordinación con las Direcciones Territoriales de Chocó y Norte de Santander "... *procedió a brindar la orientación, asistencia y atención de manera conjunta subsidiaria y en corresponsabilidad con los entes territoriales en el marco de los comités territoriales de justicia transicional*"

Análisis CGR: De los 80 municipios focalizados y priorizados por la Unidad para formular e implementar planes de contingencia durante 2012, dado su elevado índice de riesgo de victimización, realmente solo se ha avanzado a la fase III, en 32 municipios. En 18, se ha avanzado a la fase II, en 9, a la fase I, en 15, no se ha avanzado y en 6, no se precisa el avance. Pese a que la Unidad ha adelantado acciones, los resultados son incipientes frente a la dimensión del problema. Eso se evidencia en los nuevos hechos victimizantes registrados en tres de los municipios focalizados. Dadas las circunstancias de la evolución del conflicto la CGR considera necesario revisar las estrategias a la luz de su impacto, en el cumplimiento de las órdenes normativas de prevención. Por esta razón, ratifica la observación, con los ajustes pertinentes derivados de las consideraciones expuestas frente a la respuesta de la entidad.

⁹⁴ Los ítem 21 y 61, 31 y 64, 35 y 71, y 48 y 80 del listado de municipios focalizados para hacer acompañamiento a planes de contingencia durante el 2012 suministrado por la Unidad a la CGR, inicialmente, repitieron los municipios de Puerto Rico (Caquetá), Medio Baudó (Chocó), Riosucio (Chocó) y Puerto Guzmán (Putumayo) respectivamente, duplicando su focalización. En la respuesta a las observaciones formuladas, la Unidad agrega los municipios de Ipiales, Mallama, Olaya Herrera (Nariño) y Sucre (Santander)

- **Hallazgo No. 6.6 - La gestión de la Unidad resulta insuficiente para garantizar la coordinación nación territorio.**

Los casos de los municipios que a pesar de haber sido focalizados para asesoría y acompañamiento en la formulación e implementación de planes de contingencia y que no presentaron avances -San Jacinto (Bolívar); Alto Baudó, Bajo Baudó, El Carmen de Atrato, Bojayá, Carmén del Darién, Litoral San Juan, Medio Atrato y Quibdó (Chocó); y Uribe (Meta) dan cuenta de ello.

En el caso del Charco (Nariño) se argumenta inasistencia de representantes de alcaldía a talleres y ausencia de avances del Plan de Contingencia. Para Barbacoas (Nariño), se reporta irregularidad en la asistencia a talleres por parte de los representantes de la alcaldía y la existencia de un documento preliminar de noviembre de 2012, sin actualizar. En el caso de Samaniego (Nariño) se informa sobre inasistencia de representantes de alcaldía a talleres; cambio en la Secretaría de Gobierno y la existencia de un documento preliminar del Plan de Contingencia. Para El Tarra (Norte de Santander) se afirma que por razones de orden público no se iniciaron acciones en 2012.

En el informe de gestión de Octubre de 2012, la Unidad acepta que *“Aún persisten dificultades de coordinación con entidades del SNARIV a nivel nacional y territorial, y en ciertos casos falta apropiación de algunas entidades frente a su rol y competencias en el marco de la Política Pública de Atención Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas.”*

En respuesta, la UARIV afirma que *“... las acciones de coordinación adelantadas por la Entidad en cada uno de los departamentos y municipios indicados, se encuentran debidamente discriminadas en la respuesta de la observación 5”*.

Análisis CGR: La CGR no desconoce las acciones adelantadas por la UARIV, relacionadas de municipio por municipio. No obstante, por los escasos resultados, referidos en el hallazgo 6.5, se infiere que las estrategias de coordinación con los territorios aún son insuficientes. Tal como lo menciona en su respuesta, la Unidad conoce del avance por lo reportado a través del RUSICST, lo cual indica que no hay un seguimiento sistemático sobre la respuesta de los municipios a compromisos que deben formularse con ocasión de las acciones de la Unidad. Reiteramos que la formulación y evaluación de las estrategias de la Unidad en un tema tan sensible como es la definición de planes de contingencia frente a hechos victimizantes, requiere un cuidadoso diseño en el que se involucre la coordinación nación-territorio, para obtener resultados más eficaces.

- **Hallazgo No. 6.7 - No existe claridad sobre el avance y la oportunidad de la gestión de la Unidad frente a los planes de contingencia asesorados y acompañados en el 2012.**

De los municipios asesorados y acompañados por la Unidad, ésta reportó inicialmente que para 8 se adelantó la fase I, para 9 la fase II y para 42 la fase III; donde la fase I corresponde a la preparación - sensibilización, la fase II a la formulación y la fase III al Alistamiento y Aprobación. Para la mayoría de los casos no es clara la fecha en que se alcanzó la fase reportada ni en qué fase estaban a diciembre 31 de 2012, aún tras reiterarse a la UARIV la solicitud de esta aclaración.

La Respuesta de la entidad se refiere a la interacción con las entidades territoriales e indica que se requieren mínimo seis sesiones de trabajo para efectuar la asesoría; puntualiza once acciones que pueden dar lugar a un mayor número de sesiones.

Análisis CGR: Como se deriva de la reseña anterior, la Unidad no responde concretamente a lo observado.

6.2.2. A la Defensoría del Pueblo

- **Hallazgo No. 6.8 - Deficiencias en el Sistema de Alerta Temprana de la Defensoría del Pueblo limitan la advertencia oportuna de la ocurrencia de hechos victimizantes.**

Al menos 20 de 62 eventos de desplazamiento masivo de los incluidos en el RUV (32%) para el 2012 no habrían sido advertidos para los lugares y fechas donde se presentaron.

En la respuesta a la observación de la CGR, la Defensoría del Pueblo afirma que *“Cuando un evento no se encuentra en el período de tiempo de la vigencia de los informes de riesgo, ello no implica la omisión de advertencia (...) sino la persistencia de las dinámicas del conflicto (...) Como el SAT no tiene la capacidad de advertir todos los hechos de violencia que ocurran en el territorio nacional en el marco del conflicto armado, es preciso reconocer que **varios de los desplazamientos masivos registrados no fueron advertidos** en consideración a las razones anteriores (el SAT circula información para la mitigación y prevención de violaciones de DH, formula recomendaciones para que se active la respuesta estatal) y porque muchos de ellos son originados por la propia acción del Estado, bien en el marco de operaciones militares de contraguerrilla que implican enfrentamientos armados en medio de la población civil o por las labores de fumigación de cultivos de uso ilícito*

por aspersión aérea o erradicación manual que genera la movilidad de la población...". (negrilla fuera de texto).

Además, la Defensoría del Pueblo afirma que algunos obstáculos han dificultado establecer la permanencia o conclusión de los informes de riesgo, como: "... las dificultades en el monitoreo y seguimiento, especialmente en regiones de difícil acceso o que no cuentan con el analista regional respectivo por un periodo considerable de tiempo, lo cual implica establecer un monitoreo a distancia desde el ámbito central; la dificultad en canales de comunicación fluidos y eficaces entre la Defensoría del Pueblo, las autoridades civiles, Fuerza Pública e Instituciones competentes que permitan establecer las acciones e impactos en materia de protección y prevención del riesgo; el carácter restringido otorgado por la CIAT a los informes de riesgo, lo cual impide que las comunidades afectadas adopten o exijan mecanismos de protección; el predominio en la aplicación de políticas coercitivas o de fuerza, los cuales mitigan de manera temporal las amenazas, sin eliminar estructuralmente el riesgo"⁹⁵. Luego, la Defensoría analiza algunos de los casos relacionados por la CGR.

Análisis CGR: La CGR encuentra importante la compleja gestión que realiza la Defensoría del Pueblo para "circular" la información que se tramita en el SAT, tal como fue descrita con ocasión de la respuesta. No obstante, dicha respuesta ratifica la observación puesto que se acepta que hay hechos que no se han advertido previamente. En los casos concretos se observa que las situaciones admiten acciones más contundentes por parte del Estado que pueden fortalecerse a través del SAT. La CGR entiende que tratándose de evitar una mayor victimización, el Estado debe agotar todos los medios en su deber de garantizar el derecho a la vida, la libertad, la seguridad, la igualdad y la no discriminación de todos sus ciudadanos.

- **Hallazgo No. 6.9 - Existen diferencias en los Sistemas de información oficiales sobre la ejecución presupuestal del proyecto "Implementación del Sistema de Alertas Tempranas para la prevención de las violaciones masivas de derechos humanos en Colombia".**

Durante la vigencia 2012, el SIIF muestra Compromisos por \$1.978.554.696 superando en \$48.580.923 a la cifra que aparece en el Seguimiento a Proyectos de Inversión –SPI– del DNP⁹⁶ y de \$109.698.173 a la reportada por la Defensoría del Pueblo a la CGR el 4 de abril de 2013 a la CGR

⁹⁵ E-mail de 27 de mayo de 2013 a la CGR del Defensor Delegado para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y DIH Director del SAT..

⁹⁶ Defensoría del Pueblo. Sistema de Alertas Tempranas – SAT- Informe Balance – Gestión Año 2012. Pág. 4

La Defensoría del Pueblo responde que “... la ejecución real del proyecto de inversión “Implementación del Sistema de Alertas Tempranas para la Prevención de las Violaciones Masivas de Derechos Humanos en Colombia”, durante la vigencia 2012, es la que se encuentra registrada en el Sistema Integrado de Información Financiera –SIIF Nación II y en el SPI (Seguimiento a Proyectos de Inversión) del Departamento Nacional de Planeación”;

Análisis CGR: La Defensoría no responde a la reiterada observación de la CGR del 22 de mayo de 2013 en el sentido de que para el proyecto referido aparecen dos informaciones diferentes en el SPI y se remite el link mediante el cual se accede directamente al informe citado https://spi.dnp.gov.co/anexos/201212/201212-1180000180000-11-02-2013_04.04.38_p.m.-Informe_Anual_Sat-2012_RevDir-FINAL%5B1%5D.pdf. En visita realizada el 5 de mayo de 2013, la Defensoría del Pueblo admitió dicha situación.

El hecho de que se reporten informaciones diferentes en una misma fuente máxime cuando ésta corresponde a un sistema para el reporte de la información pública –en este caso el SPI del DNP- genera confusión sobre la información oficial y por lo tanto sobre el adecuado seguimiento y control ciudadano que se pueda realizar al respecto.

- **Hallazgo No. 6.10 - La Defensoría del Pueblo no ha implementado el Sistema de Información del Sistema de Alertas Tempranas –SISAT- que le permita hacer seguimiento a la evolución del riesgo y sobre todo al impacto y resultados de la respuesta institucional en la superación de las violaciones de DDHH e infracciones al DIH⁹⁷.**

Al respecto, se reporta un horizonte de cumplimiento a diciembre de 2013. Aunque la entidad realiza seguimientos de respuesta institucional sobre sus informes de advertencia, aun no realiza valoración del impacto de la misma.

Esta situación la atribuye la Defensoría del Pueblo a que el Decreto 4800 de 2011 se expidió en diciembre, momento en el que ya se habían definido las actividades y los rubros presupuestales aprobados por parte del DNP, en lo referente a los recursos para el proyecto de Implementación del Sistema de Alertas Tempranas –SAT, para la Prevención de las Violaciones Masivas de Derechos Humanos y las infracciones

⁹⁷ El artículo 200 del Decreto 4800 de 2011 establece en su segundo inciso que “El Sistema de Información del Sistema de Alertas Tempranas, hará seguimiento a la evolución del riesgo y al impacto y resultados de la respuesta institucional en la superación de las violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, para lo cual, las instituciones con responsabilidades en materia de prevención y protección aportarán en forma oportuna e integral la información que se les requiera”(Subrayado fuera de texto).

al DIH en Colombia, lo que –según la entidad- hizo necesario gestionar durante el año las modificaciones del plan de inversiones para cumplir el marco legal referido.

Agrega que se avanzó en la adquisición de la infraestructura tecnológica para la implementación del SISAT en cuanto a estaciones de trabajo para los funcionarios y contratistas del SAT en los niveles nacional y regional; y que se gestionó el diseño, desarrollo e implementación del Sistema de Información Geográfico del SAT, componente que aunque se presenta como fundamental para el monitoreo, análisis y advertencia del riesgo, y seguimiento a la respuesta estatal; no incluye en sus principales productos⁹⁸ alguno que de cuenta de la evolución del riesgo y del impacto y resultados de la respuesta institucional en la superación de violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

Análisis CGR: El no contar aún con el Sistema de Información del Sistema de Alertas Tempranas dada la relevancia de la problemática de la que se ocupa, incide en la posibilidad de retroalimentar en forma oportuna y eficiente la respuesta institucional ante la posible ocurrencia de eventos que vulneren los derechos humanos y el derecho internacional humanitario así como el impacto que las acciones de las entidades está teniendo en la salvaguarda de la vida e integridad de las personas y de las comunidades. Al respecto se debe precisar que aunque la base tecnológica facilita los procesos, el continuo flujo de información integral, confiable y oportuna y, la adecuada coordinación interinstitucional, entre otros aspectos, son las que garantizan el funcionamiento del sistema y en últimas la acción oportuna del Estado.

⁹⁸ La Defensoría del Pueblo presenta como los principales productos del Sistema de Información Geográfico del SAT: 1) cartografía básica y temática para la construcción de escenarios de riesgo en encuentros y talleres con comunidades, organizaciones sociales y autoridades; 2) Cartografía temática para análisis especial y geográfico en las jornadas internas de trabajo de identificación y priorización de escenarios de riesgo en los encuentros: nacional y regionales, donde participan los equipos de terreno del SAT y otras dependencias de la Defensoría del Pueblo; y 3) Georeferenciación de escenarios de riesgo que se advierten en Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento.



- **Hallazgo No. 6.11 - La gestión de la Defensoría del Pueblo es insuficiente en cuanto al seguimiento y consecución de la información tendiente a obtener los resultados de la respuesta institucional en la superación de las violaciones de DDHH e infracciones al DIH⁹⁹.**

Del total de requerimientos realizados por la entidad durante el año 2012 relacionados con los Informes de Riesgo (217) y Notas de Seguimiento (97) recibió respuesta del 73% y del 43% respectivamente.

Según la entidad, por ejemplo, en el caso del IR 002-12 de abril 3 de 2012 las Personerías de Segovia y de Remedios y en el del IR 008-12 de junio 22 de 2012 el DPS, la Gobernación de Bolívar, la Alcaldía de San Pablo, y las Personerías de Simití y de San Pablo, entre otras entidades, a la fecha del requerimiento de la CGR no han respondido. En junio de 2012 ocurrió un desplazamiento forzado masivo en Segovia y en Santa Rosa del Sur, en julio de 2012.

Al respecto la Defensoría del Pueblo afirma que “Durante el 2013 se inició el proceso de segundos requerimientos a las autoridades que no habían respondido. Este ejercicio se realizó a 11 IR de 2012 y se continuará a lo largo del año con los IR restantes y las NS que no han tenido respuesta”.

Análisis CGR: La CGR ratifica su observación al encontrar necesario que se adelanten acciones efectivas frente a los casos que no responden a pesar de las reiteraciones; a lo cual la Defensoría del Pueblo menciona: *“El resultado de esta observación y los casos puntuales que se expongan, se ha propuesto que sean objeto de estudio por parte de los espacios de articulación de la Defensoría del Pueblo con la Procuraduría General de la Nación en desarrollo de la circular conjunta de ambas entidades y de la Resolución 128 del Ministerio Público, para definir las acciones pertinentes a desarrollar”*, sin embargo, persisten casos de ausencia de respuesta.

⁹⁹ El artículo 200 del Decreto 4800 de 2011 establece en su segundo inciso que “El Sistema de Información del Sistema de Alertas Tempranas, hará seguimiento a la evolución del riesgo y al impacto y resultados de la respuesta institucional en la superación de las violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, para lo cual, las instituciones con responsabilidades en materia de prevención y protección aportarán en forma oportuna e integral la información que se les requiera”(Subrayado fuera de texto).

- Hallazgo No. 6.12 - La intervención activa de un representante del SAT en el Subcomité Técnico de Sistemas de Información¹⁰⁰, es insuficiente para garantizar la interoperabilidad SISAT con la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación de Víctimas y con las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Información del Sistema Nacional de DDHH y DIH (párrafo 1 del artículo 200).

Lograrlo requiere superar los obstáculos identificados por la entidad que dificultan establecer la permanencia o conclusión de los informes de riesgo, como: *“... las dificultades en el monitoreo y seguimiento, especialmente en regiones de difícil acceso o que no cuentan con el analista regional respectivo por un periodo considerable de tiempo, lo cual implica establecer un monitoreo a distancia desde el ámbito central; la dificultad en canales de comunicación fluidos y eficaces entre la Defensoría del Pueblo, las autoridades civiles, Fuerza Pública e Instituciones competentes que permitan establecer las acciones e impactos en materia de protección y prevención del riesgo; el carácter restringido otorgado por la CIAT a los informes de riesgo, lo cual impide que las comunidades afectadas adopten o exijan mecanismos de protección; el predominio en la aplicación de políticas coercitivas o de fuerza, los cuales mitigan de manera temporal las amenazas, sin eliminar estructuralmente el riesgo”*¹⁰¹.

Al respecto la Defensoría del Pueblo afirma que *“... la responsabilidad de crear los lineamientos y protocolos de intercambio de información, elementos fundantes de la interoperabilidad de los sistemas de información, recae en el subcomité de información, y no en una sola de las entidades que hace parte del Subcomité”*.

Análisis CGR: Si bien los lineamientos, protocolos y procedimientos son fundamentales para la interoperabilidad, ésta no depende sólo de ellos sino del continuo flujo de información integral, confiable y oportuna y, de la adecuada coordinación interinstitucional, entre otros aspectos que actualmente presentan deficiencias y que comprometen a todas las instituciones que por competencia deben aportar en los procesos, con el mismo nivel de responsabilidad. Por las razones expuestas, se mantiene la observación.

¹⁰⁰ Instancia de coordinación creada mediante el artículo 165 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 238 y siguientes del decreto 4800 de 2011.

¹⁰¹ E-mail de 27 de mayo de 2013 a la CGR del Defensor Delegado para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y DIH Director del SAT.

6.2.3 Al Ministerio del Interior

- **Hallazgo No. 6.13 - Las metas en términos de reducción del desplazamiento forzado definidas en las bases del Plan Nacional de Desarrollo no se han cumplido en lo transcurrido del cuatrienio.**

Para el periodo 2011-2014 se planteó en el plan de desarrollo reducir en 80% el desplazamiento forzado. Sin embargo las cifras a diciembre de 2012 muestran que el fenómeno ha aumentado -en cuanto al desplazamiento forzado masivo y en el individual se reporta una reducción de 24,4% que para 2012 puede ser menor¹⁰². Aunque aparentemente entre 2011 y 2012 existe un descenso ostensible en el número de personas afectadas esto parece explicarse por subregistro dado que existen casos de desplazamiento masivo en los que solamente se reporta una persona.

En su respuesta, el Ministerio manifiesta que *“La meta SISMEG para la CIAT, corresponde al Porcentaje de seguimiento a las alertas tempranas emitidas por la CIAT, la cual se ha venido cumpliendo al 100%”, “Conforme a la tabla IV-20 página 455 del Tomo I, Plan Nacional de Desarrollo, la meta planteada en relación a la Operación Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas CIAT, 100%”.*

En todo caso un indicador sectorial como el de la operación de la CIAT al 100% debe interpretarse frente al indicador de Goce Efectivo de Derecho y su meta de reducción en 80% del desplazamiento forzado en el país dado que de nada sirve que la CIAT sesione con frecuencia si no es efectiva respecto a sus objetivos.

Análisis CGR: El Ministerio del Interior, en el marco de sus competencias, es responsable de la política de prevención de violaciones de DDHH e infracciones al DIH, de emitir las alertas tempranas y es coordinador de los diferentes niveles de la administración pública para la implementación de las políticas nacionales de prevención referidas; por eso, su responsabilidad no se restringe al seguimiento a las alertas tempranas. Debe haber un mayor compromiso con la reducción efectiva de los hechos victimizantes; es decir, con los resultados efectivos de la política de prevención.

¹⁰² Como lo indica la UARIV, la información tenderá a variar -aumentar- en la medida en que: 1) se concluya la valoración de declaraciones de desplazamientos masivos ocurridos el año 2012; y 2) se reciban nuevas valoraciones individuales por desplazamientos ocurridos durante el 2012. Por las mismas razones podrán incrementarse los datos referidos a desplazamientos ocurridos en años anteriores.

- **Hallazgo No. 6.14 - La meta relacionada con el goce efectivo de derechos para el componente de prevención fijada en el Plan Nacional de Desarrollo no fue priorizada para ser incluida en el SISMEG ni en el plan de acción del Ministerio del Interior ni en el de ninguna otra entidad, lo que diluye la responsabilidad frente a su monitoreo y seguimiento.**

Al respecto el Ministerio, después de hacer una extensa exposición sobre las acciones que adelantó durante el 2012 en materia de prevención de violaciones de DDHH e infracciones al DIH en articulación con lo definido en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 afirma que *“El Ministerio del Interior registra los avances de lo expuesto anteriormente tanto el Plan de Acción como las Metas SISMEG. Se adjunta Plan de Acción 2012 y Tablero de Control SISMEG 2012”*.

Análisis CGR: El Ministerio no aporta evidencias sobre su gestión para incluir la meta de reducción del desplazamiento forzado en el país en 80% en el SISMEG, meta que tampoco está en su plan de acción, razón por la cual se ratifica la observación.

- **Hallazgo No. 6.15 - La gestión del Ministerio del Interior es insuficiente**
Parágrafo del Artículo 7 del Decreto 2780 de 2010¹⁰³

La mayoría de casos analizados en la CIAT, según sus actas, corresponden a evaluaciones de IR y NS y a las recomendaciones realizadas por sus integrantes. Con excepción de dos casos, señalados por el Ministerio, no se evidencia que se evalúen situaciones ajenas a los IR o NS que pudieran motivar la emisión de recomendaciones (numeral 5, artículo 4 del Decreto 2780 de 2010) y en los que se presentaron hechos victimizantes de desplazamiento.

En la respuesta, el Ministerio del Interior afirma que *“... el parágrafo del Artículo 7 del Decreto 2780 de 2010, refiere a una facultad discrecional de emitir de manera excepcional alerta temprana”*. Agrega que *“... la Secretaría Técnica de la CIAT en la vigencia 2012, conoció vía email o a través de llamada telefónica, veinticuatro (24) advertencias de eventuales riesgos en contra de distintos grupos poblacionales” (...)* *“Toda la información como se relaciona en el Anexo No 1, fue puesta en conocimiento de manera inmediata vía electrónica o telefónicamente a las entidades que hacen parte de la CIAT como miembros e invitados*

¹⁰³ El parágrafo referido establece que “En casos excepcionales, el Ministerio del Interior y de Justicia podrá emitir alertas tempranas y/o recomendaciones, sin necesidad de surtir el trámite de verificación y evaluación por parte de la instancia operativa, cuando se advierta un riesgo inminente de violaciones a los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad personal e infracciones a las normas del derecho internacional humanitario, e informará de las mismas a la instancia Operativa de la Comisión, en la siguiente sesión, con el fin de que ésta desarrolle el proceso correspondiente”.

permanentes, para que se adoptaran las medidas correspondientes en el marco de su competencia”.

El Ministerio también menciona que “... en el 91% de las advertencias informadas a la Secretaría Técnica de la CIAT, se realizó sesión de seguimiento a la implementación de las recomendaciones emitidas por el Ministro del Interior teniendo en cuenta que había alerta temprana vigente; en estas sesiones de seguimiento, participan las autoridades nacionales y locales; el 9% corresponde a 2 casos de municipios en los cuales no había IR o NS, no obstante, como se mencionó anteriormente, se pidió a las autoridades competentes adoptar las medidas necesarias para atender la advertencia informada”.

Análisis CGR: La obligación que le atribuye el párrafo del Artículo 7 del Decreto 2780 de 2010, al Ministerio del Interior no puede interpretarse como una facultad discrecional respecto de emitir la alerta temprana. Por el contrario, corresponde a una facultad otorgada para que ante la inminente ocurrencia de hechos victimizantes pueda actuar sin surtir toda la formalidad para la emisión de las alertas tempranas. Por otra parte, el ente de control encuentra que al menos 11 de los 24 casos adicionales referidos por el Ministerio surgieron de la Defensoría del Pueblo. Para los 13 casos restantes no es clara la fuente y aunque fueron comunicados por el Ministerio a las entidades integrantes de la CIAT, esta gestión resulta insuficiente frente al total de hechos no advertidos que se presentaron durante el 2012.

- **Hallazgo No. 6.16 - La gestión del Ministerio del Interior es insuficiente en cuanto al seguimiento y consecución de la información relacionada con las acciones adelantadas por las entidades notificadas de las alertas y recomendaciones emitidas durante el año 2012 para la prevención de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH¹⁰⁴.**

Aunque el Ministerio del Interior lleva el control de las respuestas recibidas de las entidades informadas de las recomendaciones, para la mayoría de los casos en

¹⁰⁴ El Artículo 8 del Decreto 2780 de 2010 establece “*Información. Todas las entidades competentes que hacen parte de la instancia operativa arriba mencionada, sea de manera permanente o como invitados, deberán presentar un informe en la sesión siguiente al recibo de cada Informe de Riesgo, Nota de Seguimiento o información proveniente de cualquier autoridad competente, con relación a la verificación realizada.*”

En el marco del seguimiento al cumplimiento de las distintas recomendaciones emitidas por el Ministro del Interior y de Justicia, las entidades destinatarias de estas recomendaciones deberán remitir a la Comisión un informe de las acciones adelantadas en virtud de las recomendaciones emitidas por el Ministro, así como de los resultados obtenidos, de acuerdo a los términos señalados en la Metodología para la Evaluación de Riesgos adoptada (...).”

que no se recibe respuesta no se evidencia reiteración de esta obligación u otras acciones para promover la gestión institucional frente a la advertencia de riesgo.

En su respuesta el Ministerio afirma que *“El Decreto 2780 del 3 de agosto de 2010, plantea como mecanismo para el seguimiento a la implementación de las recomendaciones emitidas por el Ministerio del Interior, la realización de sesiones de seguimiento en terreno. En todas las declaratorias de alerta temprana, se ha realizado sesión de seguimiento en terreno a la implementación de recomendaciones realizadas por el Ministerio del Interior”*.

Agrega que *“Por iniciativa de la Secretaría Técnica de la CIAT, en el año 2012, se reiteró a las autoridades a quienes se realizó recomendaciones en la vigencia de la alerta temprana correspondiente y que no dieron respuesta a las recomendaciones realizadas. Adicionalmente, en el año 2012, se involucra a las personerías municipales, en su condición de Ministerio Público y buscando acompañamiento e impulso de la implementación de recomendaciones a las autoridades locales”*. Agrega que *“En los casos en que la Secretaría Técnica de la CIAT ha conocido advertencias sobre eventuales desplazamientos individuales o masivos a través de Informes de Riesgo y/o Notas de Seguimiento o por información suministrada por cualquier autoridad, se ha puesto en conocimiento de las autoridades nacionales y locales para que se adopten las medidas pertinentes, conforme su competencia”*.

Análisis CGR: Con la información suministrada por el Ministerio no se puede inferir que las entidades responsables de prevenir violaciones de los DDHH e infracciones al DIH hayan atendido oportuna y adecuadamente las recomendaciones realizadas por esa entidad (parágrafo 2 del artículo 200, Decreto 4800/2011), menos aún puede establecerse si se cumplieron las condiciones señaladas en el Decreto para aquellas que acataron las recomendaciones.

La CGR ratifica la observación con base en el reporte del Ministerio del Interior en el que se relacionan varios casos que no tuvieron respuesta y que no varió en las diferentes versiones que fueron allegadas al ente de control. Tampoco se evidenció en el reporte hecho por el Ministerio la reiteración de respuesta a la comunicación de las alertas para todos los casos. Además, el ente de control encuentra necesario que se adelanten acciones efectivas más allá de las reiteraciones cuando no hay respuesta a éstas.

- **Hallazgo No. 6.17 - Se evidencia deficiencias en la gestión documental relacionada con la emisión y seguimiento de las alertas tempranas.**

Algunas de ellas, son (se relaciona la respectiva respuesta del Ministerio):

- Algunas de las fechas de los IR y NS suministradas en hoja de Excel por el Ministerio del Interior difieren de las reportadas para los mismos por la Defensoría del Pueblo. La CGR verificó las fechas de remisión al Ministerio y corresponden a las reportadas por la Defensoría del Pueblo.
- Para las IR 007, IR 011 del 2012 no se consignó en las actas del CIAT el informe de la decisión del Ministerio del Interior sobre la emisión o no de la AT. En respuesta de mayo 21 de 2013 del Ministerio se menciona que con ocasión del requerimiento hecho por la CGR advirtieron que la decisión sobre el IR 011-12 no había sido incluido en ninguna de las actas del CIAT –argumentando un error de digitación- por lo que manifiestan que el error “... ya fue corregido incluyendo la respectiva información” en el Acta N° 023 de 2012.
- En cuanto al IR 007-12 en el Acta N° 17 de 2012 los casos de El Carmen de Bolívar, María la baja y San Juan Nepomuceno aparecen como IR N° 006-12.
- En la hoja de Excel del Ministerio del interior en el que se consignan las recomendaciones y se hace seguimiento a la respuesta de las entidades no aparece para todos los casos las fechas de las comunicaciones de las Recomendaciones. Fue preciso solicitar la información específica para los casos de IR 12-12, IR 13-12, IR 27-12, NS 02-12, NS 06-12, NS 16-12, NS 17-12, NS 22-12 y NS 23-12. El Ministerio en respuesta a la observación adjunta el archivo precisando que incorporó las fechas y la información aportada por las entidades.
- Para los casos del IR 027-12 y la NS 002-12 las fechas de las comunicaciones del Ministerio del Interior a las entidades concernientes es posterior a la fecha del acta en que se informó en la CIAT sobre la decisión de dicha entidad al respecto, sesión que es diferente y posterior a la de la evaluación por parte de la CIAT.
- En la hoja de Excel suministrada inicialmente por el Ministerio del Interior no se incluía la NS 017-12 al IR 019-10 (Chocó) ni la NS 23-12 al IR 004-11 (Cundinamarca), tras la observación de que estas dos NS no aparecían fueron suministradas argumentándose error en los filtros¹⁰⁵.

Análisis CGR: Por lo referido para cada caso, donde se evidencia que los ajustes se realizan con ocasión de la gestión de la CGR, este ente de control ratifica la observación. En opinión de la CGR, el rigor en las fechas y demás información contenida en las actas de la CIAT, así como en los demás instrumentos diseñados y empleados para el adecuado seguimiento de las alertas es absolutamente relevante

¹⁰⁵ Los IR 23-12 e IR 25-12 por tratarse de casos de inminencia no surten este proceso (Parágrafo del artículo 7 del Decreto 2780 de 2010).

para la toma de decisiones en forma oportuna. Más allá de cumplir la formalidad que implica el sistema de gestión de calidad, se busca que los documentos indiquen la oportunidad de las acciones y lo apropiadas que resultan para mitigar el riesgo de que ocurran hechos victimizantes. La respuesta del Ministerio pareciera advertir falta de conciencia para cumplir las normas en procura de obtener resultados de gestión en la implementación de la política cuya trascendencia está en la protección de los derechos humanos de la población.

- **Hallazgo No. 6.18 - La comunicación de las alertas por parte del Ministerio del Interior así como las recomendaciones no siempre son oportunas.**

IR o NS	Fecha del IR o NS	Fecha Ministerio del Interior	Fecha de evento de desplazamiento
IR 008-12	22/06/2012	10/07/2012	04/07/2012

Al respecto, el Ministerio del Interior afirma que “... la Secretaría Técnica de la CIAT, remite de manera inmediata la información allegada por la Defensoría del Pueblo, o por otras autoridades, en este sentido, las entidades conocen inmediatamente los riesgos advertidos y desde ese momento, en tanto ya se conoce la advertencia frente a eventuales riesgos, están obligadas a actuar en términos de prevención, mitigación y adoptar garantías de no repetición”. Agrega que la CIAT “... frente a los eventuales hechos victimizantes de desplazamiento, corresponde a cada entidad conforme a su competencia adoptar las medidas correspondientes para prevenir o mitigar, posibles violaciones a los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad personal e infracciones a las normas del derecho internacional humanitario, a partir de la información aportada desde la Secretaría Técnica de la CIAT en cabeza del Ministerio del Interior”.

Análisis CGR: En opinión de la CGR, la ocurrencia de un solo hecho victimizante es suficientemente relevante para movilizar la acción oportuna del Estado en la medida en que es la vida, la libertad y la seguridad de las personas la que se encuentra en riesgo. No es admisible que emitido un Informe de Riesgo o una Nota de Seguimiento se presente un evento sin que se haya emitido la alerta temprana. La situación del conflicto amerita una actuación urgente del Estado en su conjunto y que el Ministerio como líder de la política de prevención tome medidas efectivas para garantizar prevenir la violación de los DDHH e infracciones al DIH de la población en general y de las víctimas del conflicto armado en particular, en forma oportuna.

- **Hallazgo No. 6.19 - El censo de observatorios de DDHH y DIH realizado durante el 2012 no da cuenta de la situación real al respecto lo que retrasa la articulación de la Red de Observatorios de que trata el artículo 198 del Decreto 4800 de 2011.**

Las reflexiones de las entidades responsables de esta obligación permiten concluir que en la realización del censo de observatorios no se aplicó una metodología adecuada lo que impidió una mayor cobertura en la respuesta de la encuesta. La ausencia de consultas telefónicas y confirmaciones, de apoyos a los funcionarios encargados de responder la encuesta, y de seguimiento a este ejercicio, entre otros aspectos, son citados como sus debilidades.

En su respuesta el Ministerio afirma que *“Si bien es preciso reconocer que la encuesta solamente fue respondida por el 27% de las entidades territoriales consultadas, no se puede concluir que la metodología fue inadecuada o que no se realizó un ejercicio de seguimiento a su aplicación o que su cobertura fue insuficiente, ya que las condiciones fiscales de los municipios no garantizan que se cuente con los recursos suficientes para poner en marcha observatorios de derechos humanos, es posible concluir que algunos de los que no contestaron la encuesta se justifican en la no existencia de un observatorio en su entidad territorial”*. Agrega que *“No puede pensarse que este ejercicio no sirvió para expresar la “situación real” pues de hecho, el balance enuncia en las dificultades de las entidades territoriales, la falta de articulación y la poca capacidad financiera, técnica y operativa para procesamiento de datos que tienen los observatorios de las entidades territoriales...”*.

Análisis CGR: La CGR se basa en la información aportada por el Ministerio del Interior sin que se haya allegado otra que permita replantear la posición. De la ausencia de respuesta, por parte de las entidades territoriales, no se puede concluir la inexistencia de un observatorio, cuando la encuesta pregunta explícitamente sobre la existencia o no de un observatorio público en la entidad territorial. Precisamente, la interpretación del Ministerio sobre los resultados del censo confirma el desconocimiento acerca de la situación real de los observatorios de derechos humanos en el país. Finalmente, el Ministerio afirma que *“... las entidades concernidas en el ejercicio de articulación con el objetivo de fortalecer el censo realizado, están evaluando la aplicación de mecanismos que permitan obtener información complementaria a partir de la cual se pueda establecer la disponibilidad financiera, técnica y operativa para poner en funcionamiento la Red Nacional de Información”*.

- **Hallazgo No. 6.20 - La gestión del Ministerio del Interior es insuficiente en cuanto a requerir el suministro de los mapas de riesgo de que trata el artículo 197 del Decreto 4800 de 2011 lo que limita la priorización para su protección de comunidades, municipios, organizaciones de víctimas, organizaciones para la restitución de tierras, organizaciones de mujeres y grupos étnicos afectados por el conflicto armado interno y la acción de grupos armados organizados al margen de la ley, según el riesgo.**

El Ministerio del Interior reporta que debido a que la Red de Observatorios de DDHH está en proceso de estructuración, aún no ha recibido dichos instrumentos por cuanto ésta es fuente de información para la construcción. No obstante, dado que los mapas de riesgo buscan proteger la vida, libertad, seguridad, igualdad y no discriminación –de las víctimas- ésta respuesta es insuficiente para justificar la situación observada por la CGR al respecto y genera incertidumbre sobre la existencia de dichos planes en el país o da cuenta del desconocimiento del Ministerio del Interior sobre el particular.

En respuesta del Ministerio a la observación del ente de control afirma que “A partir de lo consagrado en el artículo 217 del Decreto 4800 el Ministerio del Interior como uno de los destinatarios de los Mapas de Riesgo, realizará un proceso de gestión para la solicitud de los mismos a las entidades responsables de su elaboración”.

Análisis CGR: La respuesta del Ministerio reafirma lo observado por la CGR, por lo cual se ratifica la observación. Es necesario que se agoten los medios para garantizar acciones efectivas más allá de las reiteraciones cuando no hay respuesta a éstas.

- **Hallazgo No. 6.21 - Todos los indicadores del pilar “Consolidación de la Paz” que en materia de Prevención se asocian a la estrategia “Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario” son generales, aplicables no solo a la población objetivo de la Ley 1448 de 2011, lo que dificulta el seguimiento a la gestión institucional frente a ésta y de la evolución de los fenómenos de violencia de que son víctimas. Algo similar ocurre con los indicadores del plan de acción del Ministerio del Interior.**

El Ministerio del Interior menciona que “Las competencias del Ministerio del Interior están relacionadas con procesos de fortalecimiento de capacidades territoriales y con formulación y seguimiento a acciones de política. Así mismo, la obligación de prevención es general y no aplicable a un grupo en específico”. Agrega que “La obligación de prevención es permanente y obliga a tomar acciones que eviten la

ocurrencia de violaciones para todos los habitantes del país. No es una obligación que se predique únicamente de un grupo poblacional. En consecuencia, las acciones previstas en el proyecto de inversión, en tanto buscan identificar situaciones de riesgo a través de planes de prevención departamentales (prevención temprana) benefician a un grupo poblacional mayor a las víctimas registradas”.

Análisis CGR: La CGR no desconoce el deber del Estado de garantizar la vida, la libertad, la seguridad, la igualdad y la no discriminación de todos sus ciudadanos; pero es consciente del deber del Estado -del que hace parte el Ministerio del Interior, con sus competencias funcionales- de adoptar, entre otros, los indicadores para las etapas de prevención y retorno de que trata el Auto 116 de 2008¹⁰⁶, a los que se les debe hacer seguimiento mientras se definen los indicadores en el marco de la Ley 1448 de 2011.

- **Hallazgo No. 6.22 - El Ministerio del Interior no actualiza en forma oportuna ni reporta de manera precisa los avances para todas las Metas de Gobierno en el SISMEG sobre DDHH y DIH de las víctimas lo que se aparta del principio de publicidad y transparencia de la gestión pública.**

Para el pilar “Consolidación de la Paz (Más Seguridad)” sobre la Estrategia “Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario”, el SISMEG muestra que para el 2012: 1) no se reportan avances para el indicador “Protección a mujeres con riesgo inminente, extremo o extraordinario” y “Protección a víctimas con riesgo inminente, extremo o extraordinario” y 2) reporta una ejecución del 245,46% para “Planes Integrales de prevención de violaciones de DDHH por departamento implementados” cuando ninguno está totalmente implementado.

Sobre el primer caso, el Ministerio del Interior manifiesta que estas son competencia de la Unidad Nacional de Protección y no de la Dirección de Derechos Humanos frente a lo cual la CGR precisa que es el mismo SISMEG el que reporta como responsable de este indicador al Ministerio del Interior y el Ministerio no sustenta su gestión ante el DNP para transferir dicha obligación a la UNP. Respecto al segundo caso el Ministerio afirma que “... al finalizar la vigencia

¹⁰⁶ Los indicadores aplicables al componente de Prevención son: 1) Homicidios anuales en zonas con recomendaciones emitidas por el CIAT; 2) Eventos de desplazamiento mensuales en zonas con recomendaciones emitidas por el CIAT; 3) Víctimas mensuales de MAP en zonas con recomendaciones emitidas por el CIAT; 4) Acciones de grupos armados ilegales en zonas con recomendaciones emitidas por el CIAT; 5) Contactos armados de la Fuerza Pública contra grupos armados al margen de la ley en zonas con recomendaciones emitidas por el CIAT; 6) Investigaciones iniciadas por el delito de desplazamiento / Denuncias por el delito de desplazamiento; y 7) Fallos emitidos por el juez por el delito de desplazamiento / Investigaciones iniciadas por el delito de desplazamiento.

2012 se le informó al DNP que la meta en relación a su implementación estaba dirigida en dos sentidos; por un lado, Planes Formulados (16 planes) y por el otro, Planes Actualizados (16 planes)” respuesta que no justifica lo observado por la Contraloría dado que el indicador es claro en lo que se debe reportar.

Agrega el Ministerio “*Sin embargo es cierto en afirmar que no todos los planes están implementados, pero es necesario resaltar que, la implementación de los Planes de Prevención y Protección corresponde a las entidades territoriales (Gobernaciones y alcaldías) donde el Ministerio del Interior apoyará técnicamente en su formulación e implementación...*” sobre lo cual la CGR ratifica su posición y recuerda que según el artículo 17 del Decreto 4912 de 2011 una de las responsabilidades de la Dirección de Derechos Humanos en el marco de la estrategia de prevención “*Coordinar con los departamentos y municipios el diseño, la implementación, seguimiento y evaluación de planes de prevención y planes de contingencia dirigidos a evitar la consumación de los riesgos, y mitigar los efectos de su materialización*” (subrayado fuera de texto).

- **Hallazgo No. 6.23 - Existe incertidumbre sobre la orientación por parte del Ministerio del Interior respecto a la incorporación del enfoque de DDHH y DIH de las víctimas en los instrumentos de planeación departamental y municipal teniendo en cuenta que según el censo de observatorios no se cuenta con mayor información para generar un diagnóstico de la situación a partir del cual establecer las problemáticas al respecto, sus causas y las medidas adecuadas para su superación, lo que conlleva, entre otras cosas, a que éstos se centren sólo en el desplazamiento forzado como hecho victimizante.**

Sobre el asunto, el Ministerio del Interior afirma que “*Respecto a la no disponibilidad de información precisa y cuantificable para construir los diagnósticos desde un enfoque de derechos humanos es cierto que el país no ha desarrollado instrumentos en este enfoque para diseñar las Políticas Públicas*”. Agrega que “*La Dirección de Derechos Humanos cuenta con el documento “Guía para la inclusión del enfoque de derechos humanos en los planes de desarrollo territorial 2012-2015 con énfasis en los derechos a la vida, libertad, seguridad, integridad, igualdad y no discriminación y la promoción de la cultura”*. En esta guía se cuenta con instrumentos que permiten hacer diagnóstico de la gestión de derechos humanos en el Departamento y Municipios, herramienta que es usada por los asesores para brindar asistencia técnica a las autoridades departamentales y municipales”.

Análisis CGR: La Guía referida mantiene la visión general del Ministerio sobre el tema de Prevención de la violación de los DDHH e infracciones al DIH sin hacer mayor alusión al caso de las víctimas del conflicto y a la normatividad existente. Si

bien es cierto que se menciona la Ley 1448 de 2011, ésta se centra más en las medidas de protección dejando al Decreto 4800 de 2011 el desarrollo de las medidas de Prevención para esta población (capítulo VI), norma que no se incluye en el documento en comento.

- **Hallazgo No. 6.24 - La gestión del Ministerio del Interior es insuficiente en cuanto a promover la aprobación de los Planes Integrales departamentales de prevención a las violaciones de DDHH e infracciones al DIH por parte de las entidades territoriales.**

Respecto a los planes aprobados, los casos de Antioquia, Córdoba, La Guajira y especialmente el de Sucre registran amplios periodos de tiempo entre su formulación y aprobación.

Al respecto, el Ministerio del Interior menciona que se requiere además “... de la gestión técnica y política del Ministerio del Interior como impulsor y líder de la política de prevención, de voluntades políticas, condiciones administrativas territoriales, procesos de concertación y de orden público, lo que restringe la posibilidad de tener un tiempo fijo o pre-establecido como límite entre la formulación y la protocolización y/o validación. Adicionalmente, la norma no establece un tiempo límite entre la formulación y la protocolización del Plan”

Análisis CGR: La CGR encuentra que la situación del conflicto amerita una actuación urgente del Estado en su conjunto así la norma no establezca un plazo perentorio. Además se requiere que el Ministerio, como líder de la política de prevención, tome medidas efectivas para garantizar la prevención de la violación de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario de la población en general y de las víctimas del conflicto armado en particular.

- **Hallazgo No. 6.25 - Se evidencia insuficiente seguimiento por parte del Ministerio del Interior al cumplimiento del indicador “Municipios con Plan de Prevención y Protección formulado en el marco del Plan Nacional de Consolidación” lo que genera incertidumbre sobre el cumplimiento de metas reportado por la entidad al respecto.**

De los doce departamentos con municipios priorizados para la formulación de planes de prevención y protección durante el 2012, Antioquia, Cauca, Caquetá, Meta, Putumayo, Sucre y Valle del Cauca parecen haber informado sobre los Planes Integrales de Prevención de violaciones de DDHH que son

departamentales y no sobre los Planes de Prevención y Protección que son municipales por lo que existe incertidumbre sobre la formulación de los últimos¹⁰⁷.

Además, el caso de Tumaco evidencia que no todos los 51 planes de prevención y protección de los municipios priorizados estaban formulados al 31 de diciembre de 2012, sin mencionar la incertidumbre que existe sobre la formulación e implementación de los planes de Prevención y Protección de los municipios intervenidos por la Ley 550 de 1999 como Tierralta y Montelíbano (Córdoba), Puerto Rico (Meta), Valle del Guamuez (Putumayo), Tumaco (Nariño), Pradera (Valle del Cauca), y Caloto, Miranda y Toribio (Cauca).

Sobre la primera situación, el Ministerio afirma que *“Para la estructuración de los documentos de Planes Integrales de Prevención y Protección, las autoridades en conjunto pueden determinar incorporar lo identificado para los municipios como parte integral del departamento. Al considerar capítulos independientes y registrar la información de los municipios de manera que sea posible identificar acciones particulares, registrar avance simultáneo tanto en la meta de planes departamentales como en municipios de consolidación territorial”*,

Sobre el caso de Tumaco, el Ministerio del Interior afirma que *“El Plan de Prevención y Protección del Municipio de Tumaco fue formulado en el 2012, para lo cual se realizaron talleres de recolección de insumos. A finalizar 2012 se contaba con los siguientes documentos: Línea de Tiempo, Escenarios de Riesgo y Protocolos de Actuación”*. En la información inicial suministrada a la CGR se afirma que *“...se adelanta la compilación de información y sustanciación del resto del plan para su validación, aprobación e implementación por parte de la Alcaldía Municipal”*

Análisis CGR: Cada entidad territorial tiene su propia competencia en materia de planeación siendo residual la de los departamentos frente a la de los municipios¹⁰⁸; así, la planeación del departamento no puede ser absorber la del municipio por cuanto iría contra la descentralización administrativa. En el caso de Tumaco, se evidencia que el Plan aún no está formulado pese a que se trata de un municipio con alto riesgo de victimización.

¹⁰⁷ Aunque en los casos de Caquetá y Cauca se menciona respectivamente que “Los municipios de consolidación se encuentran incluidos en el Plan de Prevención Departamental” y “El Plan de prevención de los municipios de Consolidación hacen parte integral del plan departamental de Cauca” no es claro que los planes de Prevención y Protección de los municipios priorizados para esos departamentos hayan sido formulados durante el 2012. Los tipos de planes son diferentes por cuanto corresponden a niveles diferentes de la administración.

¹⁰⁸ Artículo 298 de la Constitución Política de 1991.



- **Hallazgo No. 6.26 - Existe incertidumbre sobre la orientación que el Ministerio del Interior está emitiendo frente a los instrumentos de planeación territorial relacionados con el enfoque de DDHH y DIH (componente de DDHH y DIH en los planes de desarrollo, planes integrales departamentales de prevención, planes de prevención y protección municipales, etc.), considerando que aún no se ha formulado la Política de Prevención¹⁰⁹.**

Entre otras acciones, el Ministerio menciona que se analizó la metodología, problemas planteados, ejes estratégicos para resolver los problemas y causas que producen violaciones a los DDHH y las líneas de acción estratégicas para resolver el problema y atacar las causas; que se realizó un estudio comparado con el proyecto de decreto existente de política pública de prevención y se examinó incluir en el decreto las líneas de acción estratégicas documentadas en el diagnóstico; y que se tomó nota de observaciones, recomendaciones, ajustes, preguntas y construcción de alternativas de solución a discutirse para continuar con las fases de diseño e implementación de la política pública a finalizarse en el 2013.

El Ministerio del Interior afirma que *“Si bien no se ha formulado aún la Política Pública de Prevención a través de un instrumento jurídico determinado (proyecto de Decreto) el Ministerio del Interior sí cuenta con una Política de Prevención que se evidencia en los planes, programas, acciones y proyectos que desarrolla el Ministerio y con una orientación frente a los instrumentos de planeación territorial”*. Agrega que *“... se realizaron 5 encuentros regionales con el fin de generar espacios de participación con la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, para construir retroalimentar y ajustar propuestas de política pública de atención integral, incluyendo el componente de prevención. En este marco, se ha elaborado un diagnóstico a partir del cual se vislumbra la necesidad de diseñar acciones en los siguientes ejes estratégicos”: tierras y territorios, justicia e impunidad, dinámicas económicas legales e ilegales, cultura en DDHH, y fuerza pública y cultura de DDHH.*

Menciona la entidad que *“En el marco del proceso de asistencia técnica a los entes territoriales, en el año 2012 la Dirección de Derechos Humanos, de acuerdo*

¹⁰⁹ El Artículo 12 del Decreto 4912 de diciembre de 2011 define como objeto de la Estrategia de Prevención “... evitar la consumación de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, así como mitigar los efectos generadores del riesgo y la adopción de garantías de no repetición”. A su vez, el Artículo 17 del mismo Decreto fija como responsabilidad de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior en el marco de la estrategia de prevención “Liderar la formulación de la política pública en materia de prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario contra los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal”.

a lo establecido en el artículo 202 del Decreto 4800 de 2011, lideró la formulación de 32 Planes Integrales de Prevención y Protección a nivel departamental, los lineamientos y características de esta asistencia técnica, se encuentra registrado en el sistema de calidad del Ministerio” y concluye que “...la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior viene trabajando en la elaboración de un proyecto de decreto por medio del cual se establece la política pública de prevención. Este proyecto está en fase de discusión interna con el fin de realizar los ajustes pertinentes y posterior socialización con las entidades nacionales y sociedad civil”.

Análisis CGR: La CGR encuentra que efectivamente existen diferentes instrumentos de planeación e implementación de medidas de prevención a la violación de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en el país, sin embargo, la ausencia de formulación en forma explícita de los problemas de política a resolver o mitigar y de los objetivos definidos a partir de los mismos -de los que se derivan las estrategias, actividades y metas- genera incertidumbre sobre la incorporación en dichos instrumentos de las medidas de que trata la Ley 1448 de 2011 y sus normas reglamentarias, máxime cuando una de las principales dificultades para implementar las políticas nacionales en el territorio tiene que ver con la falta de continuidad de las acciones debido al cambio de administraciones y/o de los funcionarios responsables.

El Ministerio, además debe ganar confianza en los procesos que adelanta con las entidades territoriales a fin de mejorar la eficacia en la interacción con ellas; la Gobernación de Arauca, en su reporte de seguimiento al Informe de Riesgo 025-12, afirma “... La Gobernación de Arauca, en el mes de junio inició el proceso de construcción del Plan de Prevención y Protección de DDHH, el cual fue obstaculizado por falta de idoneidad de los funcionarios del Ministerio del Interior que acompañaron para ese entonces”

6.2.3. Al Departamento para la Prosperidad Social –DPS-

- **Hallazgo No. 6.27 - En el año 2012, el DPS, aunque dirigió oficios a la secretaría técnica de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas – CIAT– relacionados con las recomendaciones emitidas por el Ministerio del Interior, sus respuestas no dan cuenta de los avances en la implementación de éstas**¹¹⁰.

¹¹⁰ El Parágrafo 2 del Artículo 200 del Decreto 4800 de 2011 establece que “Las recomendaciones realizadas por el Ministro del Interior con base en los informes realizados por el Sistema de Alertas Tempranas – SAT–, en el marco de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas – CIAT–, serán atendidas de manera oportuna y adecuada por parte de las entidades del nivel nacional y territorial, responsables en la prevención a las violaciones de los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, y reportarán a la

El DPS no anexó los oficios de respuesta de IR 008-12 y NS 002-12 con la anotación de que para el primer caso los archivos adjuntos insinúan que hubo una reasignación de la recomendación a la Unidad de Víctimas sin que se anexe oficio que lo exime de su responsabilidad al respecto. El Ministerio del Interior, por su parte, reportó a la CGR que el DPS no dio respuesta a sus recomendaciones. Sobre los IR 001-12, IR 009-12 y IR 020-12 las respuestas no reportan acciones concretas sobre las recomendaciones realizadas por el Ministerio del Interior. Para las NS 019-12 y NS 021-12 en el nombre de los archivos se insinúa que no requieren respuesta y su contenido se relaciona con la normatividad sobre las AT sin reportar acciones concretas sobre los casos comunicados. El cuadro 6.3 resume las respuestas de esa entidad según Informe de Riesgo –IR- o Nota de Seguimiento –NS-.

Cuadro 6.3
Respuestas del DPS a las recomendaciones del Ministerio del Interior del 2012

IR o NS	Fecha del IR o NS	Fecha Ministerio del Interior	Fecha de evento	Fecha DPS	Observaciones
IR 001-12	23/03/2012	25/04/2012	03/07/2012	24/08/12	Oferta para 2012; Proyecciones No acciones realizadas
IR 008-12	22/06/2012	10/07/2012	04/07/2012	N.D.	Se adjunta oficio de la UARIV con nombre "reasignación" sin que se anexe esa reasignación.
IR 009-12	25/06/2012	10/07/2012	-	18/09/2012	No menciona acciones concretas
IR 020-12	25/09/2012	08/10/2012	-	29/10/2012	No se menciona acciones concretas
NS 002-12	03/04/2012	30/04/2012	-	N.D.	
NS019-12	03/12/2012	13/12/2012	-	06/02/2012	Dice que no requiere respuesta. Hace relación de normatividad sobre AT. No menciona acciones concretas adelantadas
NS 021-12	19/12/2012	N.D.	-	06/02/2012	Dice que no requiere respuesta. Hace relación de normatividad sobre AT. No menciona acciones concretas adelantadas

NOTA: Los IR 008-12, IR 009-12, IR 020 -12 y NS 002-12 los enmarca la Defensoría del Pueblo en la Ley 1448 de 2011

secretaría técnica de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas – CIAT– en los términos establecidos, sobre los avances en la implementación de las mismas".

Al respecto, el Ministerio del Interior afirma que el Decreto 4155 de 2011 *"Por el cual se transforma la Agencia Presidencial para la Acción Social, en Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, perteneciente al Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, y se fija su objetivo y estructura"* (...) *"no prevé ninguna función específica en materia de prevención de desplazamiento forzado o de otro tipo de violaciones a las normas sobre derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, sobre las cuales la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas pueda impartir recomendaciones directas"*.

El DPS afirma que *"La prevención de los hechos victimizantes amparados por las leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011, en principio, son un asunto de seguridad pública y de presencia estatal en las zonas afectadas por el conflicto armado interno, con el fin de garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas; si bien, las condiciones socioeconómicas, pueden tener incidencia en las comunidades, haciéndolas más propensas a la vulneración de derechos fundamentales, se trata de un asunto estructural y transversal del Estado que demanda esfuerzos a largo plazo, y que no puede ser utilizado como factor de prevención por parte de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas"*.

Análisis CGR: La CGR ratifica la observación bajo la certeza de que la prevención (temprana¹¹¹, urgente¹¹² y garantías de no repetición) no es sólo un asunto de seguridad pública sino que demanda de la participación de los diferentes entidades del Estado (nacional y territorial) para enfrentar los factores de riesgo, eliminar las amenazas o disminuir su impacto en la comunidad. Es en el último aspecto donde el DPS tiene un papel relevante dentro de su competencia de superación de las condiciones de vulnerabilidad e inclusión productiva de la población víctima de la violencia.

¹¹¹ El artículo 193 del Decreto 4800 de 2011 define la Prevención Temprana como aquella "... orientada a identificar las causas que generan las violaciones en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, y adoptar medidas para evitar su ocurrencia".

¹¹² El artículo 193 del Decreto 4800 de 2011 define la Prevención Urgente como aquella que "... tiene lugar en el momento en el que, ante la inminencia de una violación, se adoptan acciones, planes y programas orientados a desactivar las amenazas contra los mencionados derechos para mitigar los efectos de su ocurrencia".

7. MEDIDAS DE PROTECCIÓN

7.1. CONTEXTO NORMATIVO

La protección es un derecho de los ciudadanos colombianos que debe ser garantizado por el Estado, en condiciones de igualdad¹¹³. Más precisamente, en relación con las víctimas del conflicto, la Ley 1448 prevé la oferta de medidas de protección a los grupos con mayor riesgo como mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de Derechos Humanos, funcionarios públicos y víctimas de desplazamiento forzado, con base en la adopción de criterios diferenciales¹¹⁴ y, en especial, a quienes intervienen en los procesos de reparación y restitución de tierras.

Además de darle un mayor alcance y cobertura a lo establecido en normas anteriores¹¹⁵, la Ley 1448 precisa las medidas de protección así como los criterios a considerar para revisar e implementar los programas de protección. Las medidas se refieren a la evaluación individual del riesgo cuando existe amenaza, la extensión al núcleo familiar si es necesario, la actualización periódica de los programas y la necesidad de que éstos sean consistentes con los de atención a las víctimas y coherentes con las políticas de seguridad y defensa¹¹⁶. En cuanto a los criterios se estableció que las medidas deben ser proporcionales a los riesgos, oportunas, específicas, adecuadas y eficientes para la protección, y deben actualizarse según los resultados de la evaluación periódica de los riesgos. Las víctimas deben conocer los criterios de evaluación del riesgo y las medidas mismas; pueden sugerir otras medidas, alternativas o complementarias. Los programas no pueden discriminar a las víctimas, deben tomar en cuenta la jurisprudencia de la Corte Constitucional y atender el enfoque diferencial.

¹¹³ El artículo 13 de la Constitución Nacional establece que “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación...”. Por su parte el artículo 152 establece que el Congreso de la República debe regular “a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección”, mediante Leyes estatutarias.

¹¹⁴ Artículo 13 de la Ley 1448.

¹¹⁵ La Ley 387 estableció la obligación de proteger a los desplazados con riesgos de seguridad según los parámetros del Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, mientras que la Ley 1448 prevé la protección de las víctimas y de quienes, por desarrollar una actividad relacionada con esta población, ponen en riesgo su integridad personal. Las demás normas previas a la Ley 1448, tendían a restringir la protección a las víctimas del conflicto que participaran en procesos judiciales.

¹¹⁶ Artículo 31 de la Ley 1448. El artículo 32 de la misma Ley establece los criterios que deben ser incluidos en la revisión e implementación integral de los programas de protección; para esa revisión la misma norma estableció un plazo de seis meses.

De otro lado, entre los derechos de las víctimas previstos en la Ley 1448, se encuentra el de recibir información, asesoría y apoyo para solicitar protección y satisfacer los requisitos y condiciones de los programas¹¹⁷ y entre los deberes de los jueces se encuentra el de informar sobre las medidas vigentes de protección y la forma en que pueden acceder a ellas¹¹⁸. De manera concomitante, uno de los principios de la restitución de tierras es el de la protección a la vida e integridad de los reclamantes y de las propiedades y posesiones de las personas desplazadas¹¹⁹. Además, junto con las medidas de prevención, las de protección constituyen una herramienta para garantizar la no repetición de hechos victimizantes; así se deriva de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 149.

Además de la Ley 1448 de 2011, el gobierno expidió los decretos 4065 de 2011 para crear la Unidad Nacional de Protección –UNP- y 4912 de 2011 (modificado con el decreto 1225 de 2012) para organizar “el Programa Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección”; el Decreto 4912 establece el objeto, los principios, las estrategias y las medidas de protección en virtud del riesgo y del cargo. Asimismo, establece las responsabilidades y funciones institucionales entre las que se encuentra el funcionamiento del Comité de Evaluación de Riesgos y Recomendación de Medidas – CERREM-. También se fijan los parámetros y procedimientos para acceder y finalizar el servicio de protección.

La UNP, no solo debe conocer y tramitar las solicitudes de protección; además, debe orientar a las víctimas sobre medidas complementarias, según el caso, coordinar con las autoridades en los distintos niveles de gobierno la implementación de estrategias de protección para situaciones particulares y hacer seguimiento a la respuesta de las entidades competentes y a la implementación misma de las medidas de protección.

Por su parte, el Decreto 4800, reglamenta aspectos relacionados con el enfoque diferencial, la articulación entre los programas de atención y los de protección; la difusión para que los programas de protección sean conocidos por las víctimas; la capacitación de los funcionarios que participan en los programas y la elaboración de informes para adoptar correctivos necesarios. En materia de protección colectiva, se prevé la elaboración y actualización mensual de mapas de riesgos de comunidades, por parte del Programa Presidencial para la Protección y Vigilancia

¹¹⁷ Numeral 5 del artículo 35 de la Ley 1448.

¹¹⁸ Artículo 36 de la Ley 1448

¹¹⁹ Artículo 73 de la Ley 1448

de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y el Ministerio de Defensa Nacional, con base en información de la red de observatorios y del Sistema de Alertas Tempranas. Además, debe estar articulada con el plan de consolidación territorial, cuando se trate de restitución y retornos colectivos. Finalmente, el reglamento ajustó la conformación del Grupo interinstitucional de protección, según los cambios institucionales que se profirieron en 2011¹²⁰.

Pese a que con estas normas se cuenta con un marco normativo más completo, en materia de protección, aún las víctimas tienen un escaso acceso a la protección e incertidumbre sobre los criterios para la evaluación del riesgo o de su recalificación para el mantenimiento de las medidas de protección. Eso se evidencia en que, en muchos casos, han acudido a mecanismos judiciales diferentes, como la Acción de Tutela para salvaguardar la vida, la integridad personal y otros derechos fundamentales.

7.2. CONTEXTO DE PLANEACIÓN

En el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”, se prevé como lineamientos específicos de la política para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia el impulso a los planes de prevención y protección que se articularán con la planeación de las entidades territoriales¹²¹ y la articulación de acciones inmediatas dentro de las rutas establecidas para la protección de líderes y Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia –PVDFV– en general¹²². Para poblaciones específicas como grupos étnicos y mujeres, también se plantean medidas específicas en el marco de las políticas diferenciadas para la inclusión social¹²³.

No obstante, desde el punto de vista de política pública, la protección es uno de los siete componentes de la Política Nacional Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario que constituye un lineamiento estratégico del Pilar “Consolidación de la paz”. El plan prevé que la política se implemente en todo el territorio nacional de manera coordinada y articulada, bajo los principios de

¹²⁰ El Grupo fue creado con el Decreto 1737 del 19 de mayo de 2010.

¹²¹ En el momento de elaboración del PND, el plan territorial se denominaba “Plan Integral Único –PIU”.

¹²² La política para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, es una estrategia del objetivo de “Promoción Social” que, a su vez, es parte del Pilar “Igualdad de Oportunidades para la Prosperidad Social”.

¹²³ Las “Políticas diferenciadas para la inclusión social” constituyen otro de los objetivos del Pilar “Igualdad de Oportunidades para la Prosperidad Social”.

corresponsabilidad, concurrencia y subsidiariedad. En este contexto, los planes de prevención y protección se citan, nuevamente, como instrumentos de política orientados a personas, grupos y comunidades que se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir un daño irreparable a sus derechos a la vida, libertad, integridad o seguridad personal. Además se indica que se acataran las sentencias y autos de la Corte Constitucional y se avanza en la definición del contenido de los planes de protección: **1.** Sujetos beneficiarios de la protección especial a cargo del Estado; **2.** Evaluación del riesgo (criterios: objetividad, racionalidad y enfoque diferencial); **3.** Medidas de protección, individuales o colectivas (criterios: oportunidad, idoneidad, eficacia y enfoque diferencial); **4.** Circunstancias específicas de las personas y comunidades, sus roles sociales y los contextos políticos locales; y **5.** Obligaciones de cada una de las entidades del Estado, nacionales y locales en materia de protección.

Por su parte, el Conpes 3726 de 2012 que establece el “Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas” identifica la prevención urgente con la protección a los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo. Según la ruta descrita en ese documento, las víctimas pueden solicitar la evaluación del riesgo en la secretaría de gobierno municipal y el Comité de Justicia Transicional respectivo recomienda las medidas, que pueden ser provistas por la secretaria de gobierno departamental o por la Unidad Nacional de Protección –UNP- si no hay capacidad municipal o si se requieren medidas adicionales. Si el riesgo es inminente el trámite es de emergencia (no requiere evaluación del riesgo). La evaluación del riesgo es adelantada por el Grupo de Valoración Preliminar. Los resultados se presentan ante el CERREM, quien valora el riesgo y recomienda las medidas que son ejecutadas por la Coordinación de Implementación y Seguimiento de Medidas de la Subdirección de Protección de la UNP. Al finalizar la temporalidad se reevalúan las medidas para determinar su necesidad de continuidad, reforzamiento o finalización.

Para efectos del seguimiento, en la Ruta de Protección se formularon dos indicadores; el primero “Protección a Víctimas con Riesgo inminente, extremo o extraordinario” en la “Tabla General” y el segundo “Protección a mujeres víctimas con riesgo inminente, extremo o extraordinario” en “Enfoque de Género”¹²⁴.

¹²⁴ Conpes 3726 de 2012.

Cuadro 7.1.
Plan Nacional de Atención y Reparación. Indicadores de Protección

Protección a Víctimas con Riesgo inminente, extremo o extraordinario	
Fórmula	# de víctimas identificadas con riesgo inminente, extremo o extraordinario determinado por la UNP que cuentan con medidas de protección / # de víctimas identificadas con riesgo inminente, extremo o extraordinario determinado por la UNP
Fuente Información	UNP
Meta 2012	100%

Protección a mujeres víctimas con riesgo inminente, extremo o extraordinario	
Formula	# de mujeres víctimas identificadas con riesgo inminente, extremo o extraordinario determinado por la UNP que cuentan con medidas de protección / # de mujeres víctimas identificadas con riesgo inminente, extremo o extraordinario determinado por la UNP.
Fuente Información	UNP
Meta 2012	100%

No hay un registro de seguimiento por parte de la UNP, pero la entidad reportó en abril de 2013 a la CGR, 5.395 víctimas en riesgo ordinario, 4.100 en riesgo extraordinario y 25 en riesgo extremo.

7.3. PROGRAMAS DE PROTECCIÓN VIGENTES

Estos programas tienen como objetivo establecer el nivel de riesgo en el que se encuentran los destinatarios y tomar las medidas de protección, proporcionales y pertinentes, en relación con el nivel de riesgo identificado. Los destinatarios de estos programas pueden clasificarse en tres categorías:

- i. Víctimas y testigos de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.
- ii. Personas que se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias.
- iii. Servidores públicos que se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo, como consecuencia del cargo y las labores que desempeñan.

Quienes se encuentren en la primera categoría de destinatarios, pueden acceder a dos programas de la Fiscalía General de la Nación, dependiendo de la naturaleza del proceso penal del que hagan parte. Por un lado se encuentra el "Programa de protección a testigos, víctimas, intervinientes en el proceso y funcionarios de la Fiscalía", que está dirigido a quienes participen en procesos penales de carácter ordinario. Por otro se encuentra el "Programa de protección de víctimas y testigos

que participan en los procesos judiciales establecidos en la Ley 975 de 2005, conocida como Ley de “Justicia y Paz”.

Para la segunda categoría de destinatarios, existen dos programas de protección: el “Programa de protección de derechos humanos de la Unidad Nacional de Protección del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional” (denominado también como Programa de protección en razón del riesgo), y la “Ruta de protección para población en situación de desplazamiento”.

Para el caso de los servidores públicos –la tercera categoría-, se cuenta con los Programas de protección de la Fiscalía General de la Nación -si son funcionarios de la misma-, y con el Programa de protección de derechos humanos de la Unidad Nacional de Protección del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional (denominado también como Programa de Protección en razón del cargo).

Así las cosas, la legislación vigente dispone de cinco programas de protección, en tres categorías, según los destinatarios de las medidas, que se resumen en el cuadro siguiente:

Cuadro 7.2. . Programas de Protección Vigentes en el Ordenamiento Jurídico Colombiano

Categoría de destinatarios: Víctimas y testigos de graves violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario y funcionarios de la fiscalía que participen en ellos	
Programa 1. Programa de protección a testigos, víctimas, intervinientes en el proceso y funcionarios de la Fiscalía Población Objeto: Testigos, víctimas e intervinientes en el proceso penal y funcionarios de la Fiscalía Institución Responsable: Fiscalía General de la Nación Normatividad que lo regula: Ley 938 de 2004; Resoluciones 550 de 2002, 405 de 2007 y 5101 de 2008 de la Fiscalía Medidas de Protección: Protección Integral; Asistencia social Pasos e instancias para activar el programa <ol style="list-style-type: none"> 1. Participar como denunciante o testigo de un delito en el marco de un proceso penal 2. El funcionario judicial que adelanta la actuación, cualquier otro servidor público, o directamente el propio interesado, podrán solicitar a la Oficina de Protección de Víctimas y Testigos la vinculación de una persona determinada al Programa 	
Programa 2. Protección de víctimas y testigos que participan en los procesos judiciales establecidos en la Ley 975 de 2005 Población Objeto: Población que se encuentre en situación de riesgo como consecuencia directa de su condición de víctima o testigo, dentro del proceso de Justicia y Paz, o para impedir que intervenga en el mismo. (Artículo 5° de la Ley 975 de 2005) Institución Responsable: Ministerio del Interior; Fiscalía General de la Nación; Policía Nacional; Autoridades locales. Normatividad que lo regula: Decreto 1737 de 2010 Medidas de Protección: Asistencia inicial; Formación en medidas de autoprotección; Rondas de la Policía Nacional; Plan Padrino; Medios de comunicación; Chalecos Antibalas; Esquemas móviles; Reubicación. Pasos e instancias para activar el programa <ol style="list-style-type: none"> 1. Participar como denunciante o testigo de un delito en el marco de un proceso penal de la Ley 975 de 2005. 2. Todos los servidores públicos tendrán la obligación de poner en conocimiento de la Policía Nacional cualquier situación de riesgo o amenaza en contra de una víctima o testigo, y de la Fiscalía General de la Nación, con el fin de que disponga la correspondiente investigación de los hechos denunciados 	
Categoría de destinatarios: Personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón del ejercicio de su cargo	
Programa 3. En razón del riesgo. Población Objeto: Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición; Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, de víctimas, sociales, cívicas, comunales o campesinas; Dirigentes o activistas sindicales; Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones gremiales; Dirigentes, Representantes o miembros de grupos étnicos; Miembros de la Misión Médica; Testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al Derecho Internacional Humanitario; Periodistas y comunicadores sociales; Víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, incluyendo dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada o de reclamantes de tierras en situación de riesgo extraordinario o extremo; Servidores públicos que tengan o hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la política de derechos humanos y paz del Gobierno Nacional; Ex servidores públicos que hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño. Institución Responsable: Unidad Nacional de Protección; Policía Nacional Normatividad que lo regula: Decreto 4912 de 2011 Medidas de Protección: Formación en medidas de autoprotección; Patrullajes y revistas policiales; Esquemas de protección; Recursos físicos de soporte a los esquemas de protección (vehículos blindados o corrientes, motocicletas, chalecos antibalas, escudos blindados, medios de comunicación); Medios de movilización (Tiquetes aéreos nacionales e internacionales, apoyo de transporte fluvial o marítimo); Apoyo de Reubicación temporal; Apoyo de trasteo. Pasos e instancias para activar el programa <ol style="list-style-type: none"> 1. Recepción de la solicitud de protección y diligenciamiento del formato de caracterización inicial del solicitante, por parte de la Unidad Nacional de Protección. 2. Análisis y verificación de la pertenencia del solicitante a la población objeto del programa de protección y existencia del nexo causal entre el riesgo y la actividad que éste desarrolla. 3. Traslado al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información –CTRAI–. 4. Presentación del trabajo de campo del CTRAI al Grupo de Valoración Preliminar. 5. Análisis de caso en el Grupo de Valoración Preliminar. 6. Valoración del caso por parte del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas –CERREM–. 7. Adopción de medidas de prevención y protección por parte del Director de la Unidad Nacional de Protección mediante acto administrativo. 8. Notificación al protegido de la decisión adoptada. 9. Implementación de medidas. 10. Seguimiento a la implementación. 11. Reevaluación 	
Programa 4. Ruta de Protección para población en situación de desplazamiento Población Objeto: Líderes, dirigentes, representantes y personas en situación de desplazamiento. Institución Responsable: Alcaldías municipales; Gobernaciones; Unidad Nacional de Protección Normatividad que lo regula: Decreto 4912 de 2011; Auto 200 de 2007. Medidas de Protección: Formación en medidas de autoprotección; Patrullajes y revistas policiales; Recursos físicos de soporte a los esquemas de protección (vehículos blindados o corrientes, motocicletas, chalecos antibalas, escudos blindados, medios de comunicación); Medios de movilización (Tiquetes aéreos nacionales e internacionales, apoyo de transporte fluvial o marítimo); Apoyo de Reubicación temporal; Apoyo de trasteo. Pasos e instancias para activar el programa <ol style="list-style-type: none"> 1. Acudir ante la Secretaría de Gobierno municipal del lugar donde se encuentre; las autoridades deben implementar las medidas de prevención y protección a que haya lugar, efectuando una valoración preliminar del riesgo que puede ser solicitada al Grupo de Valoración Preliminar de la Unidad Nacional de Protección. 2. Si la valoración preliminar del riesgo determina la necesidad de otras medidas de protección que no estén al alcance de la entidad municipal, se remitirá el caso a la Secretaría del Interior y/o Gobierno del Departamento y éste a su vez, en caso de no contar con la capacidad, lo remitirá al Programa de Prevención y Protección del Ministerio del Interior. 	
Categoría de destinatarios: Servidores públicos que se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo, como consecuencia del cargo que desempeñan.	
Programa 5. Programa de protección de personas en virtud del cargo. Población Objeto: Presidente de la República de Colombia y su núcleo familiar; los demás familiares que soliciten protección, estarán sujetos al resultado de la evaluación del riesgo; Vicepresidente de la República de Colombia y su núcleo familiar; Los Ministros del Despacho; Fiscal General de la Nación; Procurador General de la Nación; Contralor General de la República; Defensor del Pueblo en el orden nacional; Senadores de la República y Representantes a la Cámara; Gobernadores de Departamento; Magistrados de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura; Ex presidentes y ex vicepresidentes de la República de Colombia y sus cónyuges. Institución Responsable: Unidad Nacional de Protección; Policía Nacional Normatividad que lo regula: Decreto 4912 de 2011 Medidas de Protección: Formación en medidas de autoprotección; Patrullajes y revistas policiales; Esquemas de protección. Pasos e instancias para activar el programa <ol style="list-style-type: none"> 1. Identificación y verificación de la calidad del protegido. 2. Notificación al protegido, adopción de la medida y coordinación con Policía Nacional. 3. Supervisión del uso de la medida 4. Notificación de la finalización de la medida una vez el protegido se separe del cargo. 	

Fuente: CGR, con base en datos e información del Informe de la Comisión Colombiana de Juristas. Área de Incidencia Nacional. Bogotá, 7 de mayo de 2012.

7.4. GESTION DE LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN – UNP

A la Unidad Nacional de Protección (UNP), creada en 2011, se le asignó la responsabilidad de articular, coordinar y entregar medidas idóneas de protección para personas en situación de riesgo.

En 2012, la UNP atendió 12.026 solicitudes de protección¹²⁵, de las cuales 4.100 fueron calificadas con riesgo extraordinario, 25 fueron de riesgo extremo y 5.395 de riesgo ordinario. En relación con la población víctima del conflicto armado, la UNP recibió 1.271 solicitudes de protección y ofreció protección a 605. De estas, 196 medidas correspondieron a mujeres y 409 a hombres. Igualmente, en lo transcurrido del 2012, la UNP brindó protección a 14 líderes de población desplazada y 83 en proceso de restitución de tierras¹²⁶. En el siguiente cuadro se resume esa gestión:

Cuadro 7.3.
Protección a víctimas, vigencia 2012

1. Solicitudes de Protección a Víctimas 2012:	1.271
1.1 Por Desplazados	612
1.2 Por Restitución de Tierras	659
2. Medidas de Protección Brindadas 2012:	2.443
2.1 Medidas Blandas/1	2.185
2.2 Medidas Duras /2	258
3. Protección Brindada a Víctimas	605
3.1 A Mujeres	196
3.2 A Hombres	409
1/Las medidas de protección blandas son: Medidas de comunicación (/ Celular - Avantel), Chalecos antibalas y apoyos económicos (Transporte y Reubicación). 2/ Las medidas de protección duras son: Hombres de protección, Esquemas de protección corrientes y blindados.	
Fuente: Información suministrada por la UNP a la CGR mediante oficio 2013ER0032819 del 12 de abril de 2013, en los anexos 1, 2 y 3.	

En desarrollo de las actividades propias de seguimiento a las medidas, se presentaron 156 casos con ponderación de riesgo ordinario, 541 casos de

¹²⁵ Tomado del Anexo No.4 enviado por la UNP en la respuesta dada a la CGR con oficio 2013ER0032819 del 12 de abril de 2013. Esta cifra corresponde a población objeto del Decreto 1225 de 2011 (Políticos, sindicalistas, dirigentes activistas, reinsertados M19, y otros).

¹²⁶ La ejecución aquí presentada corresponde a la suministrada por la entidad según oficio OFI13-00008221 del 10 de abril de 2013; respuesta al punto 3, página 6. Se hizo verificación física, de manera selectiva, en la oficina de la UNP sobre la información de: Arauca (2 casos), Antioquia (1 caso) y Nariño (1 caso).

seguimiento a implementación de las medidas, 4 casos de seguimiento al buen uso de las medidas, 7 llamadas de atención por el mal uso, 233 solicitudes de medidas preventivas y 68 revaluaciones de estudios de nivel de riesgos¹²⁷.

7.5. OBSERVACIONES

7.5.1. A la Unidad Nacional de Protección

Del análisis y seguimiento realizado por el equipo de trabajo, se estableció incoherencia entre los distintos reportes de información de la UNP, el SNARIV y el DNP, lo que compromete la confiabilidad de la información y dificulta el seguimiento.

- **Hallazgo 7.1. - Incoherencia en la información suministrada por la Unidad sobre las solicitudes y atención en medidas de Protección para las víctimas y líderes de Restitución de Tierras.**

Con ocasión de la respuesta a la observación formulada por la CGR a la Unidad Nacional de Protección, la entidad explica la razón por la que las cifras difieren en los distintos informes y afirma que *“No obstante, acogemos la recomendación de la Contraloría General de la Nación (sic) en el sentido de presentar información homogénea en los distintos informes semestrales, dado a que esto facilitará el seguimiento de resultados y cifras en materia de atención a víctimas del conflicto armado”*

Análisis CGR: Dado que la protección es un servicio esencial para garantizar la restitución de tierras, el retorno y, en general, el acceso de las víctimas a los procesos de reparación, de tal manera que sea viable superar la condición de vulnerabilidad y alcanzar el goce efectivo de derechos, la CGR reitera la necesidad de contar con información real, transparente y consistente sobre las solicitudes y otorgamiento de medidas de protección a las víctimas del conflicto armado. Se espera que la entidad proponga medidas que le permita contar con información homogénea, tal como lo anuncia en la respuesta a la observación planteada.

¹²⁷ Tomado de la respuesta dada por la UNP con oficio 2013ER0032819 del 12 de abril de 2013 página 9, respuesta No.8 actividades propias de seguimiento, y verificadas de acuerdo al tiempo dado, en la oficina de la UNP de la información contentiva en carpetas de los departamentos de: Arauca (2 casos), Antioquia (1 caso) y Nariño (1 caso).

8. REPARACION COLECTIVA

8.2. MARCO NORMATIVO Y DE PLANEACIÓN

En el marco del derecho a la reparación colectiva establecido en los artículos 2, 21, 59, 151 y 152 de la ley 1448 de 2011 se contemplan medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, medidas de satisfacción y garantías de no repetición que deben ser incluidas en los Planes Integrales de Reparación Colectiva –PIRC-. Sin embargo, estas medidas no pueden ser homogéneas para todos los sujetos de reparación colectiva pues deben responder a la particular caracterización de los daños sufridos por los colectivos en cuestión.

Para el diseño e implementación de los PIRC se establecieron seis fases:

1) **Fase de Identificación y registro:** Puede hacerse mediante mecanismos de oferta o de demanda. El mecanismo de oferta consiste básicamente en que la UARIV invita a un colectivo a hacer parte del programa de reparación colectiva; si el colectivo acepta, deberá surtir el proceso de registro en el RUV. El mecanismo de demanda consiste en que el colectivo solicita su ingreso formal en el RUV mediante el diligenciamiento de un Formulario Único de Declaración – FUD Colectivo – ante el Ministerio Público. El proceso de registro implica la existencia de un FUD colectivo y la capacidad de sistematización de la información allí consignada. No obstante, a la fecha de elaboración del informe, no existe ese FUD colectivo, lo cual implica que no es posible para los colectivos acceder al RUV y, por tanto, que no esté operando el mecanismo de demanda. Finalmente es importante subrayar que el mecanismo de registro debe permitir la identificación individual de los miembros de los sujetos colectivos de reparación.

2) **La fase de alistamiento** consiste en un conjunto de capacitaciones sobre reparación colectiva que le permitan a la comunidad participar activamente en el proceso de diseño e implementación del PIRC. Se conforma un comité de Impulso, encargado de representar al colectivo víctima en las diferentes mesas de trabajo. En esta fase inicia la rehabilitación psicosocial, que en la práctica articula el programa para la reconstrucción del tejido social denominada “entrelazando”.

3) En **La fase de identificación y diagnóstico del daño** se conocen las afectaciones, necesidades y expectativas de las comunidades; en consecuencia, es relevante para los componentes de verdad y memoria histórica. Esta fase tiene como producto fundamental un documento (acta) de caracterización del daño. En esta parte de diagnóstico es fundamental la interoperabilidad de los sistemas de información y en especial del registro colectivo para poder cruzar la información del daño colectivo con aquella del daño individual.

4) **La fase de diseño y formulación** concertada del PIRC implica dos ejercicios. En el primero, se priorizan los componentes de la reparación integral. En el segundo, deben quedar claramente establecidas las entidades responsables de todas y cada una de las medidas incorporadas en el PIRC, el presupuesto necesario para la implementación de las mismas, y los tiempos de implementación que en todo caso no podrán superar los 3 años. Estos planes deberán ser aprobados, en el caso de los sujetos colectivos de carácter nacional, por la UARIV y, en el caso de los sujetos con presencia territorial, por el respectivo Comité Territorial de Justicia transicional – CTJT –.

5) **La fase de implementación** puede durar hasta tres años y es importante subrayar el rol de la UARIV en la coordinación logística, operativa y técnica que implica el desarrollo de los PIRC. El marco normativo concibe en esta la fase la adopción de medidas de prevención y protección de nuevas victimizaciones a los sujetos de reparación colectiva, sin embargo estas medidas deben adoptarse desde la fase de acercamiento.

6) La última fase es la de **seguimiento, evaluación y monitoreo del cumplimiento de las medidas establecidas en el PIRC**. Es de resaltar que todo PIRC debe incluir los responsables del seguimiento y monitoreo al cumplimiento de las medidas allí establecidas. Sin embargo, el marco normativo estipula que el programa de reparación colectiva debe contar con un sistema de rendición de cuentas de resultados que dé transparencia a su ejecución. En caso de incumplimiento reiterado e injustificado de las obligaciones a cargo de las entidades responsables de la ejecución de las medidas de Reparación Colectiva, la Unidad Administrativa compulsará copias a la Comisión de Seguimiento y Monitoreo para lo de su competencia.

8.3. OBSERVACIONES

8.3.3. A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

La debilidad del programa de reparación colectiva se manifiesta en sus escasos avances frente a las metas establecidas en el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en las asignaciones presupuestales, la falta de planificación y coordinación del programa con otros programas dirigidos por la UARIV como la política de retornos y reubicaciones y la estrategia de rehabilitación psicosocial “entrelazando”. Además son evidentes los problemas de articulación interinstitucional entre las entidades del SNARIV

En el marco de la actuación especial de seguimiento a los componentes de asistencia, atención y reparación integral de la ley de víctimas y restitución de tierras, la Contraloría General de la República realizó una serie de observaciones al programa de reparación colectiva que se comentaran en breve. Es importante aclarar que dichas observaciones y otras solicitudes adicionales de información tuvieron respuesta por parte de la subdirección de reparación colectiva.¹²⁸

- **Hallazgo 8.1.- Los Planes Integrales de Reparación Colectiva – PIRC - no cumplen los requisitos establecidos en la norma.**

El parágrafo 1 del artículo 230 del decreto 4800 de 2011 establece los contenidos mínimos de los PIRC en los siguientes términos: “Los Planes Integrales de Reparación Colectiva deberán contener, como mínimo, las medidas de reparación colectiva con enfoque diferencial, los responsables de su ejecución, el presupuesto y los tiempos en que se ejecutarán de acuerdo con su priorización, así como la definición de los responsables del seguimiento, monitoreo y evaluación”. La Contraloría General de la República quiere llamar la atención sobre la necesidad de establecer presupuestos, cronogramas de ejecución e indicadores para efectuar el seguimiento.

En su respuesta, la Unidad indica que se han aprobado en Comité de Justicia Transicional los planes de los colectivos: comunidad de El Salado, Comunidad de Libertad, Comunidad de El Tigre, Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare y por parte de la Unidad, el caso de la Universidad de Córdoba. Esos procesos, denominados “pilotos” se adelantaron con base en la ruta bajo la vigencia de la Ley 975 de 2005. Además, se dice que la Unidad decidió dar continuidad a los procesos para valorar los esfuerzos institucionales y de las víctimas sin realizar actividades previstas en las nuevas normas para evitar regresividad en el goce del derecho de la reparación colectiva; por esta razón se validó con las respectivas comunidades el Plan identificado con la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación CNRR.

Más adelante, advierte que la Unidad continúa realizando acciones para establecer presupuestos y cronogramas a cada una de las medidas de reparación, así como la definición de indicadores. Asimismo, se menciona que se están adelantando acciones de seguimiento a la implementación. También informa que ha adoptado un formato que tiene en cuenta las disposiciones legales.

¹²⁸ Respuesta la solicitud de información de la contraloría general de la república 2013EE0046648 subdirección de reparación colectiva.

Análisis CGR: Dado que la Unidad reconoce que los planes aprobados no cuentan con presupuesto, cronograma e indicadores, la observación se mantiene a fin de que se tenga en cuenta, para continuar avanzando en esa dirección.

- **Hallazgo 8.2 - Los casos de reparación colectiva para los grupos étnicos carecen de prioridad en el plan de acción de la UARIV.**

Según se explicó en el subcomité de reparación colectiva realizado el día 2 de mayo de 2013 la razón por la cual no se ha podido avanzar en la reparación colectiva de los grupos étnicos es la inexistencia de un convenio con el Ministerio de Interior cuyo objeto se refiere a la coordinación interinstitucional que requiere el proceso de consulta previa.

Por otra parte, el día 2 de mayo se presentaron metas generales de plan operativo del subcomité de reparación de colectiva en la cual la línea de reparación para sujetos étnicos aún no tenía objetivos definidos.

En la información suministrada por la UARIV a la Contraloría General de la República, se encontró que de los 209 sujetos de reparación colectiva identificados se había iniciado la fase de acercamiento con 138 sujetos. De este subconjunto solo el 34% pertenece a grupos étnicos, y de estos solo el 59% cuentan con un acta de aprobación.

Análisis CGR: En la respuesta la UARIV, se limita a mencionar que los grupos étnicos si están priorizados, sin mencionar qué colectivos están en cada una de las fases, ni indicar cómo se resolvió la coordinación interinstitucional, para la consulta previa, ni las actividades incluidas en el subcomité de reparación colectiva. Por estas razones, la observación se mantiene.

- **Hallazgo 8.3 - Existen deficiencias en los Subcomités de SNARIV.**

El subcomité de reparación colectiva presenta fallas en su funcionamiento y una débil articulación interinstitucional. Además de los problemas de quórum que se han presentado reiteradamente, a la fecha no ha sido aprobado el Plan Operativo Anual – POA – del subcomité, el cual distribuye las responsabilidades en materia de reparación colectiva entre las distintas entidades del SNARIV. El subcomité de enfoque diferencial no realiza seguimiento a su Plan Operativo Anual – POA –.

En su respuesta la Unidad, cita la realización de dos sesiones plenarias, una extraordinaria y dos más citadas sin quorum, con lo cual no desvirtúa la observación de la CGR. No menciona la aprobación del Plan Operativo. Por tanto, la observación se mantiene.

- **Hallazgo 8.4 - El programa de reparación colectiva no está articulado con la política de retornos y de restitución de tierras.**

En términos generales no existe un modelo para priorizar los sujetos de reparación colectiva con los cuales se va a trabajar.

No es clara la articulación entre los casos de reparación colectiva priorizados y las zonas microfocalizadas. De los 138 casos con los cuales se ha realizado acercamiento, 83 son comunidades. Cerca del 50% de estas comunidades se ubican en zonas microfocalizadas y cerca del 36% de comunidades cuenta con una sentencia de restitución de tierras. Sin embargo, tan solo el 28.5% de las comunidades ubicadas en zonas microfocalizadas ha aprobado su ingreso al Programa de Reparaciones colectivas; y solo 1 caso de comunidades con sentencia de restitución de tierras ha aprobado su ingreso.

En la respuesta la Unidad menciona acciones que pueden desarrollarse conjuntamente con la Unidad de Tierras, pero no se demuestra que haya un programa articulado, de manera que se garantice a los colectivos restituidos el acceso a otras medidas de reparación que les permitan alcanzar Goce Efectivo de Derechos. Por esta razón la observación se mantiene.

- **Hallazgo 8.5 - La UARIV no ha actualizado la información pública sobre la ejecución presupuestal.**

En el caso del proyecto de inversión: “implementación de medidas de reparación colectiva a nivel nacional” la ficha BPIN publicada en la página de la UARIV no presenta la información actualizada lo que da lugar a equívocos cuando es contrastada con otras fuentes de información (SIIF). Según dicha ficha BPIN la apropiación vigente de este proyecto asciende a \$72.385.000.000 pesos moneda corriente de 2013, sin embargo, al contrastar estas cifras con otros sistemas oficiales de información, la cifra que corresponde a la apropiación vigente por este concepto es de \$45.000.000.000 pesos moneda corriente de 2013.

En la respuesta, la Unidad aclara que las fichas BPIN no son “instrumentos indicados para presentar información de la ejecución presupuestal de la entidad...” y en el párrafo siguiente informa lo que ya había evidenciado la CGR que son las inconsistencias en la información. Si bien es cierto, que las fichas BPIN no tienen como propósito reflejar programación y ejecución presupuestal, también lo es que la información presupuestal, asociada a las actividades e indicadores debe ser consistente con la información presupuestal que se registra en el SIIF. Es decir los registros presupuestales y la información de la ficha BPIN son instrumentos

complementarios. En ésta última se identifica la desagregación de actividades y valores de los proyectos que registran asignación de recursos y en esa medida la información debe ser coherente. Por tanto la observación se mantiene.

- **Hallazgo 8.6 - El proceso de valoración para la inclusión de sujetos colectivos en el registro único de víctimas presenta serias deficiencias.**

No se evidencia que algún sujeto de reparación colectiva haya sido incluido en el RUV y el formulario único de declaración para sujetos colectivos aún no ha sido implementado para la toma de declaraciones por valorar.

En la respuesta la Unidad acepta que no hay registro de colectivos y lo justifica indicando que el registro no es la primera fase. Presenta un resumen de lo que denomina avances en la reparación colectiva y se refiere a los casos puntuales que venían trabajándose con la CNRR. Para la CGR, este mismo hecho y la escasa cobertura que representan los casos citados indican que aún falta un esfuerzo institucional fuerte para avanzar en reparación colectiva. En consecuencia, la observación se mantiene.

9. ANEXOS

ANEXO No. 1

CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

TIPO DE HALLAZGO NIVEL CENTRAL	CANTIDAD	VALOR (millones \$)
ADMINISTRATIVOS	68	-
FISCALES	-	-
DISCIPLINARIOS	-	-
PENALES	-	-