

# IMPLEMENTACIÓN DE LA **LEY DE VÍCTIMAS** EN LAS **ENTIDADES TERRITORIALES**

Contenidos de la Ley y recomendaciones prácticas para la inclusión de un mandato específico sobre la Ley 1448 de 2011 en los planes de desarrollo territoriales



ISBN 978-958-99715-9-8

**Claudia Milena Santamaría Vecino**  
Consultora  
Fundación Social

Elaborada en el marco del Programa  
de Apoyo a la Consolidación  
de los Derechos de las Víctimas

**Bogotá, Noviembre de 2011**



# IMPLEMENTACIÓN DE LA **LEY DE VÍCTIMAS** EN LAS **ENTIDADES TERRITORIALES**

Contenidos de la Ley y recomendaciones prácticas para la inclusión de un mandato específico sobre la Ley 1448 de 2011 en los planes de desarrollo territoriales



Cartilla  
**IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE VÍCTIMAS  
EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES**

**Autora**

Claudia Santamaría Vecino  
Consultora  
Fundación Social

**Edición académica**

Iris Marín Ortiz  
Edgar González Salas

**Diagramación e Impresión**

Reves Diseño Ltda.  
contacto@revesdiseno.com

**© Consultoría para los Derechos Humanos  
y el Desplazamiento - CODHES**

Carrera 6 No. 34-62 oficina 302  
PBX (571) 2325666  
Bogotá, Colombia

**codhes@codhes.org**  
**www.codhes.org**

Esta cartilla se realizó en el marco del **Programa de Apoyo a la Consolidación de los Derechos de las Víctimas en Colombia** de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo - AECID



**Daniel Bustamante - Ventana**

Fotografía seleccionada  
II Concurso de Fotografía  
ONU MUJERES Región Andina  
"Mujeres jóvenes y nuevas luchas"  
2009

---

Éstas son mujeres que hacen parte de las negritudes de Colombia en el municipio de Apartadó, departamento de Antioquia. Apartadó pertenece a Urabá y fue una de las regiones más azotadas por la violencia en el país en años anteriores. Aunque viven con muchas carencias materiales y económicas estas personas por dentro tienen grandes riquezas como la espiritualidad, tranquilidad y alegría, la cual se ve reflejada en sus rostros y en su forma de interactuar con la gente y son un ejemplo de esperanza para muchas mujeres del país y Suramérica por mostrar esa fortaleza sin importar las dificultades en las que viven.



# Índice

## Introducción

Página

Primera Parte

## **LAS ENTIDADES TERRITORIALES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE VÍCTIMAS**

- |  |           |
|--|-----------|
| <b>1. Mirada general: ¿Cuál es la estructura institucional creada por la Ley de Víctimas?</b>                              | <b>9</b>  |
| <b>2. ¿Qué pasa con el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada?</b>   | <b>14</b> |
| <b>3. ¿Cuál es la institucionalidad encargada de la atención y reparación integral a víctimas en el nivel territorial?</b> | <b>15</b> |
| 3.1. Comités territoriales de justicia transicional  | 15        |
| 3.2. Centros regionales de atención y reparación   | 15        |
| 3.3. Personerías municipales y distritales   | 16        |
| 3.4. Oficinas de las entidades nacionales  | 17        |
| <b>4. Responsabilidad de las entidades territoriales en la implementación de la Ley de Víctimas</b>                        | <b>19</b> |
| <b>5. Medidas a cargo de las entidades territoriales en la implementación de la Ley de Víctimas</b>                        | <b>24</b> |
| <b>6. ¿Cómo será la coordinación Nación - Territorio?</b>  | <b>27</b> |
| 6.1. Principios constitucionales   | 27        |
| 6.2. Mecanismos e instancias de coordinación establecidos en la Ley  | 28        |
| 6.3. Sistema de corresponsabilidad   | 29        |

## **CLAVES Y PROPUESTAS PARA MATERIALIZAR LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS EN EL TERRITORIO A TRAVÉS DE LA INCORPORACIÓN DE MEDIDAS CONCRETAS EN LOS PLANES DE DESARROLLO**

- 1. ¿Cuáles pueden ser los retos a superar en la implementación de la Ley de Víctimas a nivel territorial? ¿Cómo hacerlo?** **33**
- 2. ¿Cuáles son las tareas previas de los mandatarios electos para iniciar el proceso de implementación de la Ley de Víctimas en sus territorios?** **38**
  - 2.1. Conocimiento básico del nuevo marco normativo **38**
  - 2.2. Proceso de empalme entre mandatarios locales **40**
  - 2.3. Diagnóstico de la situación en el territorio **42**
  - 2.4. Reconocimiento para lograr participación efectiva **49**
- 3. ¿Cómo se implementa la Ley de Víctimas en el nivel territorial?** **53**
- 4. ¿Cómo debe ser la planeación para que se implemente la Ley de Víctimas a nivel territorial, incorporando las medidas concretas en el Plan de Desarrollo?** **55**
  - 4.1. Formulación de los planes **57**
  - 4.2. Contenidos de los planes **58**
  - 4.3. Discusión y debate de los planes **61**
  - 4.4. Aprobación de los planes **62**
  - 4.5. Sobre el presupuesto **63**
  - 4.6. Cronograma de trabajo **64**
- 5. ¿Cuáles son las cuestiones que deben tenerse en cuenta durante todo el proceso de reglamentación e implementación de la Ley de Víctimas?** **66**
- 6. ¿Cuáles son los aspectos claves de la sentencia T-025 de 2004 y sus desarrollos respecto de la coordinación Nación-Territorio?** **76**
- 7. ¿Cuáles son los mecanismos de seguimiento y evaluación a la implementación de la Ley de Víctimas?** **83**

### **Recomendaciones finales**



## Introducción

La Ley de Víctimas es un paso importante para la construcción democrática de la paz y la justicia en nuestro país. Los retos no son menores, por ello, la Ley de Víctimas requiere del empeño del Estado en su conjunto y de la sociedad para que cumpla con los objetivos de materializar los derechos de las víctimas a que se conozca la verdad, se haga justicia y se reparen de manera integral.

Si bien el gobierno nacional tiene la responsabilidad de implementar, reglamentar y desarrollar la Ley, es en el territorio en donde se hará efectiva gran parte de su aplicación. Por esta razón, las entidades territoriales juegan un papel determinante al momento de diseñar e implementar las medidas previstas en la política de atención y reparación integral a las víctimas, para cuyo éxito es necesario un trabajo articulado entre los distintos niveles de gobierno.

La Fundación Social, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES, la Red Nacional de Iniciativas por la Paz y contra la Guerra, REDEPAZ y la Corporación Nuevo Arco Iris, han constituido una alianza en el marco del Programa de Apoyo a la Consolidación de los Derechos de las Víctimas en Colombia de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID, con el fin de promover la inclusión de un mandato específico sobre la Ley de Víctimas en los planes de desarrollo de los entes territoriales. En ese marco, la Fundación Social ha desarrollado este **manual para apoyar el trabajo de alcaldes, alcaldesas, gobernadores y gobernadoras electas en la importante labor de implementar oportuna y adecuadamente las medidas que menciona la Ley de Víctimas.**

A este manual la anteceden dos documentos que se complementan entre sí. El primero, es la actualización de un estudio realizado en 2009 por la consultora Iris Marín Ortiz para la AECID sobre el tema de los derechos de las víctimas y el rol de las entidades territoriales. El segundo es un estudio sobre corresponsabilidad, realizado por el consultor Edgar González para la AECID y que se concretó con propuestas presentadas durante el debate legislativo del Proyecto de la Ley de Víctimas en el Congreso.

Este manual se propone como una herramienta de trabajo, que permita a las autoridades electas y a sus equipos de asesores, conocer de manera práctica los contenidos de la Ley 1448 de 2011, particularmente frente a las competencias de las entidades territoriales en su implementación, de tal forma que cuenten con elementos técnicos y conceptuales necesarios para asumir su compromiso frente a la atención, protección y reparación integral de las víctimas, así como su participación en los términos que contempla la Ley. Algunos de los argumentos y propuestas planteados en esta cartilla, fueron tomados de los documentos elaborados previamente por Iris Marín Ortiz y Edgar González, ya mencionados.

En la primera parte de este documento, se desarrollarán los contenidos de la Ley frente a las entidades territoriales, particularmente, sus responsabilidades, la institucionalidad y los elementos necesarios para una adecuada coordinación Nación-Territorio, conforme a los principios constitucionales y un sistema de corresponsabilidad. Luego, en la segunda parte, se presentarán algunos puntos claves y propuestas para materializar los derechos de las víctimas en el territorio, teniendo en cuenta los retos, las necesidades de los procesos de empalme y se propondrán unas etapas de trabajo, para integrar los programas territoriales de atención y reparación a víctimas y los Planes de desarrollo locales.

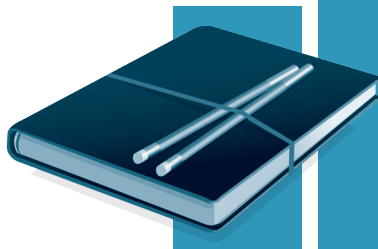
Por último, se aclara que el presente documento fue elaborado a partir de la Ley 1448 de 2011, y aunque el Gobierno Nacional ha presentado algunas propuestas para su reglamentación, estas disposiciones no fueron incluidas, teniendo en cuenta que continúan en elaboración.

Primera Parte:

## LAS ENTIDADES TERRITORIALES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE VÍCTIMAS

### 1. Mirada general: ¿Cuál es la estructura institucional creada por la Ley de Víctimas?

La ley 1448 creó un **Sistema Nacional de Reparación y Atención Integral a las Víctimas** (el Sistema) que está compuesto por 30 entidades del nivel nacional, por las mesas de participación de víctimas, por los departamentos, municipios y distritos, así como las entidades descentralizadas funcionalmente o por servicios, y por el Programa Presidencial de Atención Integral contra Minas Antipersonales y el Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. El sistema agrupa a las entidades encargadas de *“formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas de que trata la presente ley”*.



*En septiembre de 2011, el Gobierno Nacional dio a conocer el primer borrador de decreto reglamentario de la Ley de Víctimas. Aunque el articulado continúa en elaboración, se espera que en Diciembre se promulguen algunas normas sobre la coordinación Nación – Territorio para la implementación de la Ley.*

La herramienta básica para la operación del Sistema y el cumplimiento de sus objetivos es el **Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas** (el Plan). El Plan requiere del diseño institucional a nivel nacional y territorial. La ley establece que le corresponde al Comité Ejecutivo (art. 165 de la ley) diseñar, adoptar y aprobar, dentro del año siguiente a la expedición de la ley (antes del 10 de junio de 2012) el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (el Plan Nacional). El Plan *“establecerá los mecanismos necesarios para la implementación de todas las medidas de atención, asistencia y reparación contempladas en la presente Ley”*. Señala igualmente que, para tal efecto, el Gobierno deberá elaborar un documento CONPES, el cual contendrá *“el plan de ejecución de metas, presupuesto y el mecanismo de seguimiento, y determinará anualmente, la destinación, los mecanismos de transferencia y ejecución, el monto de los recursos y las entidades, de acuerdo a las obligaciones contempladas en esta ley, para la siguiente vigencia fiscal”* (art. 175 de la ley). Los objetivos del Sistema de Atención y Reparación a las Víctimas se pretenden cumplir teniendo como herramienta el Plan Nacional.

Son objetivos del Plan Nacional adoptar las medidas de asistencia y atención señaladas en la Ley y otras normas vigentes, así como en la jurisprudencia constitucional; implementar las medidas de reparación integral teniendo en cuenta, entre otros, la jurisprudencia y los criterios de la CNRR; adoptar mecanismos que faciliten la asistencia, la reparación, la justicia y el acceso a la verdad; así como su acceso a planes de desarrollo urbano y rural; brindar especial atención a mujeres, niños, especialmente viudas, mujeres cabeza de familia y huérfanos; diseñar una estrategia de atención integral, procurando articulación entre el nivel central y el territorial; programar herramientas de monitoreo al sistema de información.

La máxima instancia de decisión y coordinación nacional es el **Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación de Víctimas** (en adelante, el Comité Ejecutivo), encabezado por el Presidente de la República o su representante y con presencia de los Ministros del Interior, Justicia, Agricultura y Desarrollo Rural, Hacienda y Crédito Público, el director del Departamento de Planeación Nacional – DNP, el director de Acción Social, hoy Departamento de la Prosperidad Social - DAPS y la persona que dirija la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de Víctimas, entidad que ejercerá la secretaría técnica. Este Comité debe, entre otras cosas, **diseñar y adoptar la política pública** en materia de atención, asistencia y reparación a víctimas en coordinación con el Departamento Administrativo de la Prosperidad y con la Unidad de Atención y Reparación a víctimas, disponer que las entidades del Sistema nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, incluyendo las alcaldías y gobernaciones, garantizar la consecución de recursos presupuestales, y gestionar la consecución de los recursos financieros provenientes de fuentes de financiación diferentes al Presupuesto General de la Nación, para garantizar la adecuada y oportuna prestación de los servicios, así como apoyar y gestionar la consecución de recursos presupuestales, aprobar las bases y criterios de la inversión pública en materia de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, determinar los instrumentos de coordinación en materia presupuestal de planeación, ejecución y evaluación, para el adecuado

desarrollo de su mandato; elaborar la Ruta Única de acceso a las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación contempladas en la ley, a través de las cuales las víctimas podrán ejercer sus derechos; y realizar el **seguimiento** a la implementación de la Ley, teniendo en cuenta la contribución efectiva a los derechos a la verdad, justicia y reparación integral de las víctimas (art. 162-165, 203).

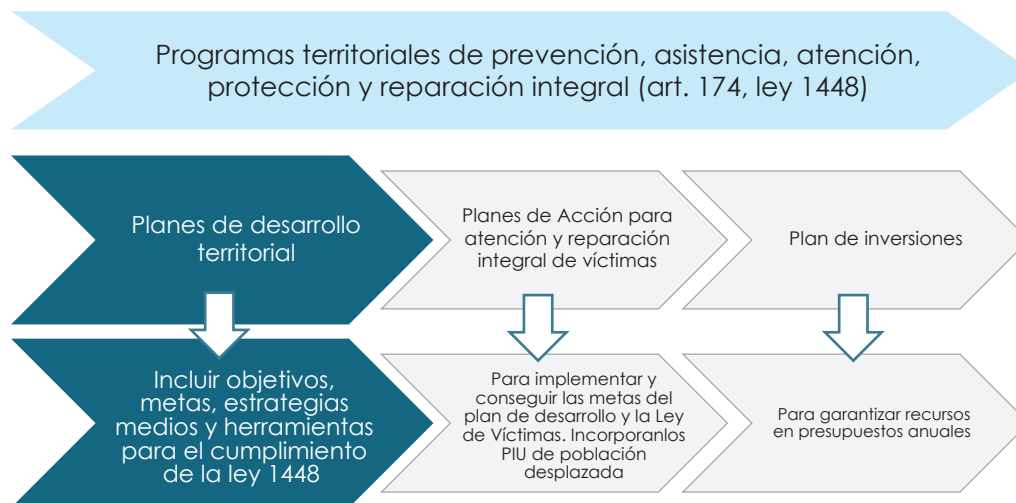
La **Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas** – UAEARIV (en adelante, la Unidad de víctimas o la Unidad) es la encargada de la coordinación de la ejecución de la política pública y *“coordinará de manera ordenada, sistemática, coherente, eficiente y armónica las actuaciones de las entidades que conforman el Sistema en lo que se refiere a la ejecución e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas y asumirá las competencias de coordinación señaladas en las Leyes 387, 418 de 1997, 975 de 2005, 1190 de 2008, y en las demás normas que regulen la coordinación de políticas encaminadas a satisfacer los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas”*.

La Unidad de víctimas se encuentra adscrita al **Departamento Administrativo para la Prosperidad Social** que tiene como función formular, adoptar, dirigir, coordinar, y ejecutar políticas, planes generales, programas, estrategias y proyectos para la atención y reparación integral de víctimas de la violencia (Decreto 4155 de 2011). Acción Social se convierte en dicho **Departamento Administrativo para la Prosperidad Social**, como rector de un sector del que hace parte la Unidad de víctimas, con quien coordinará temas de atención y reparación. Además, este Departamento, también estará a cargo de inclusión social, atención a grupos vulnerables y la reintegración social y económica (Decreto 4155 de 2011) y art. 170 de la ley). En este mismo departamento se encuentran el centro de Memoria Histórica, la Unidad Administrativa especial para la Consolidación territorial, Unidad Administrativa Especial para la Superación de la Pobreza Extrema y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

La Unidad se encarga de las funciones de atención y asistencia humanitaria a víctimas en general, de toda la política de atención y garantía de los derechos de la población desplazada que hasta el momento vienen cumpliendo Acción Social y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, y de gerenciar los **Centros Regionales de Atención y Reparación** (art. 166- 168, 170 y 171).

Además, existe la **Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas** – UAEGRTD, quien como entidad especializada de carácter temporal, tiene el objetivo de servir como órgano administrativo del gobierno nacional para la restitución de tierras. Esta nueva Unidad adscrita al Ministerio de Agricultura, también deberá articularse con las demás entidades del Sistema para la adecuada implementación de la Ley, especialmente las que se refieren en reparación, a las medidas de restitución (arts. 103 y 113).

A nivel territorial, lideran el proceso de implementación las **alcaldías y gobernaciones** en el marco de los **Comités de Justicia Transicional** (art. 173). Cada municipio, distrito o departamento, debe expedir **programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas** que se implementan a través un **Plan de acción**, todo en el marco del proceso de planeación territorial y de discusión, aprobación e implementación del plan de desarrollo municipal, distrital o departamental, según sea el caso. Es decir, el proceso es el siguiente:



De acuerdo al artículo 174 de la ley, las EETT diseñarán e implementarán “a través de los procedimientos correspondientes, programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas, los cuales deberán contar con las asignaciones presupuestales dentro de los respectivos planes de desarrollo y deberán ceñirse a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional para la Atención Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas” (art. 174). Los objetivos, metas, estrategias y medios para la implementación de estos programas deben ser incluidos en el plan de desarrollo local. Posteriormente, a través de los planes de acción se concretan las medidas territoriales para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas y para coordinar a las entidades en el nivel departamental, distrital y municipal, así como los plazos y entidades responsables (art. 173). Los programas territoriales y sus respectivos planes de acción deben ser expedidos antes del 10 de junio de 2012.

La ley señala que esta Unidad, podrá celebrar **convenios interadministrativos** con las entidades territoriales o el Ministerio Público, o en general cualquier tipo de acuerdo que garantice la unificación en la atención a víctimas (art. 168).



En cuanto a los **mecanismos de participación** la ley ordena la creación además de Mesas municipales o distritales, departamentales y una Mesa Nacional de participación de víctimas. Además, existen dos **instancias generales de monitoreo**, a saber, la Comisión de Monitoreo y Seguimiento al cumplimiento de la ley y la Comisión de Seguimiento del Congreso de la República.

## 2. ¿Qué pasa con el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada?

La ley de víctimas ordenó la articulación del Sistema Nacional de Atención a Población Desplazada en el Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas. Establece además un capítulo sobre la atención a víctimas de población desplazada que debe complementarse con lo establecido en la **ley 387 de 1997, que sigue vigente** (art. 60). La Ley además ordena la creación del Registro Único de Víctimas que deberá subsumir el Registro Único de Población Desplazada (art. 63 y 153).

En consecuencia, la **Unidad de víctimas asumirá las funciones** para la ejecución e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral, apropiando las competencias de coordinación señaladas en la ley 387 de 1997 **sobre población desplazada**, así como las de la ley 1190 de 2008 (art. 168).

Adicionalmente, los Planes Únicos de Atención – PIU, se integran en los Planes de acción territorial que deben expedir los Comités Territoriales de Justicia Transicional, en el marco de los planes territoriales de desarrollo.



### 3. ¿Cuál es la institucionalidad encargada de la atención y reparación integral a víctimas en el nivel territorial?

#### 3.1. Comités territoriales de justicia transicional

La máxima instancia de coordinación y diseño de política pública a nivel territorial son los **Comités Territoriales de Justicia Transicional** (los Comités), cuya creación debe ser promovida por la Unidad, sin embargo, como ésta se encuentra en proceso de reglamentación y como parte del proceso de transición se han creado algunos Comités a nivel departamental bajo el liderazgo de la Dirección de Justicia Transicional, del Ministerio de Justicia.

Los Comités son presididos por el Gobernador(a) o por el Alcalde(sa), quien además se encarga de la secretaría técnica. Participan secretarios(as) de gobierno, planeación, de salud, de educación, el Comandante de División de la Policía, el director(a) regional o Coordinador(a) del Centro Zonal del ICBF, el Director(a) regional del SENA, un representante del Ministerio Público, dos representantes de las mesas de participación de víctimas y una persona delegada de la Unidad. Los Comités deben expedir los **Planes de Acción** que mencionan los artículos 173 y 174 de la ley y que serán desarrollados más adelante.

#### 3.2. Centros regionales de atención y reparación

Los Centros Regionales de Atención y Reparación a Víctimas son la forma específica en que se articula la respuesta institucional en el territorio, que unifican y reúnen la oferta institucional con el fin de que las víctimas *“solo tengan que acudir a estos Centros para ser informadas acerca de sus derechos y remitidas para acceder de manera efectiva e inmediata a las medidas de asistencia y reparación consagradas en la presente ley, así como para efectos del Registro Único de Víctimas”* (art. 168 par.). De acuerdo a la ley, corresponde a la Unidad Administrativa *“coordinar la creación, fortalecimiento e implementación, así como gerenciar los Centros Regionales de Atención y Reparación que considere pertinentes para el desarrollo de sus funciones”* (art. 168.11). Igualmente, la Unidad puede *“delegar mediante convenios, proceso de atención oportuna como lo es respecto de la caracterización de la condición de víctima y de la identificación integral del núcleo familiar”* (art. 172.4).

### 3.3. Personerías municipales y distritales

La Ley asigna a las personerías varias funciones fundamentales en su ejecución:

- a. Mesas de participación a nivel municipal y distrital.** La ley establece que las personerías deberán recibir las inscripciones de las personas y organizaciones interesadas en participar en la mesa municipal o distrital de víctimas. Las personerías, adicionalmente, se encargarán de la secretaría técnica de estas mesas (art. 193).
- b. Censos:** Cuando se presenten atentados terroristas y desplazamientos masivos la Alcaldía Municipal a través de la Secretaría de Gobierno, dependencia, funcionario o autoridad que corresponda, con el acompañamiento de la Personería, deberá elaborar el censo de las personas afectadas en sus derechos fundamentales a la vida, integridad personal, libertad personal, libertad de domicilio, residencia y bienes (art. 48).
- c. Recepción de reportes de despojos y abandonos en situaciones de desplazamiento forzado:** El propietario o poseedor de tierras o explotador económico de un baldío, debe informar del desplazamiento a la Personería Municipal, o a la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría Agraria, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas o a la Procuraduría General de la Nación, a fin de que se adelanten las acciones a que haya lugar.

Los personeros son elegidos por los Concejos municipales y distritales los primeros días de enero, del periodo respectivo, conforme a las reglas establecidas en la Ley 136 de 1994. Se recomienda para ello revisar los artículos 168 a 182 de esta norma, prestando especial atención en que los candidatos cuenten con las calidades exigidas, teniendo en cuenta las responsabilidades atribuidas en la Ley de Víctimas.

### 3.4. Oficinas de las entidades nacionales

Algunas de las 30 entidades del orden nacional que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas tendrán presencia a nivel territorial, aunque no están definidos los criterios de cobertura territorial. Para tal fin, es indispensable articular las labores que estas desarrollen, con las que pretendan realizar las entidades territoriales en la formulación o ejecución de planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas ubicadas en su territorio (art. 159 y 160).

De manera particular, se destaca la presencia de las siguientes entidades que tienen funciones específicas en la Ley:

- La Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas contará con unidades o dependencias territoriales (art. 168, 169).
- La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, cuyo objetivo fundamental es servir de órgano administrativo del Gobierno Nacional para la restitución de tierras de los despojados, en los términos que establece la Ley, dentro de las medidas de reparación integral (art. 103, 104, 105).
- La Fiscalía General de la Nación quien deberá cumplir con su deber de investigación para garantizar el derecho a la verdad y a la justicia de las víctimas. (art. 23, 38, 105, 119, 186).
- La Defensoría del Pueblo, quien prestará los servicios de orientación, asesoría y representación judicial a las víctimas y garantizará la participación a través de las mesas de participación a nivel departamental y nacional, promoviendo acciones diferenciales, para la participación efectiva de niños, niñas y adolescentes (art. 43, 74, 132, 186, 193).
- La Registraduría Nacional del Estado Civil quien estará encargada de garantizar los derechos mínimos de identificación a la población (art. 66).
- La Policía Nacional, no sólo para garantizar el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, sino también para conservar las condiciones de seguridad en la restitución de tierras y ejercer sus funciones como policía judicial en la garantía de los derechos de las víctimas (art. 23, 35, 45, 105, 116, 174.3).

- Las autoridades militares, quienes contribuirán preservando la seguridad dentro de los procesos de retorno y restitución de tierras (art. 105, 116).
- El Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, encargado de la orientación ocupacional para implementar algunas medidas de reparación individuales (art. 51, 66, 130).
- El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF, quien además de garantizar atención especializada y reparación integral para niños, niñas y adolescentes, debe contribuir en la protección de los derechos de alojamiento transitorio, alimentación y reunificación familiar (art. 47, 65, 66, 182, 186, 187, 188, 190).
- El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, quien adelanta labores concretas en los procesos de restitución y adjudicación de predios (art. 76, 91, 96).
- El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, quien presta los servicios forenses a la comunidad y a la administración de justicia, necesarios para el esclarecimiento de la verdad y acceso a la justicia en algunas violaciones de derechos humanos.

Adicionalmente, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social contará con las dependencias territoriales de la antigua Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional para las nuevas funciones que deberá desarrollar (art. 169, 170).

## 4. Responsabilidad de las entidades territoriales en la implementación de la Ley de Víctimas

De acuerdo a lo previsto en la Ley, autoridades territoriales como los Alcaldes(as), Gobernadores(as), concejos municipales y distritales, asambleas departamentales y personerías municipales y distritales, tienen asignadas funciones específicas para garantizar su implementación. A continuación se relacionan dichas funciones:



### ALCALDES/AS MUNICIPALES Y DISTRITALES

- Como mandatarios principales de los municipios y distritos, le corresponde liderar la expedición de los programas territoriales de prevención, asistencia, protección y reparación integral a víctimas, en los planes de desarrollo territorial con sus debidas asignaciones presupuestales (art. 174).
- Presidir y ejercer la secretaría técnica los Comités Territoriales de Justicia Transicional (art. 173), por lo que tendrán un especial liderazgo en la expedición de los planes de acción que ejecutan los programas territoriales.
- Formular estrategias de seguridad pública de manera conjunta con el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Agricultura, con el fin de prevenir afectaciones a los derechos de las víctimas, sus representantes así como de los funcionarios. (Art. 31, p.2).
- En casos de atentados terroristas y desplazamientos masivos, debe elaborar el censo de las personas afectadas en sus derechos fundamentales a la vida, integridad personal, libertad personal, libertad de domicilio, residencia y bienes. Con el acompañamiento de la Personería Municipal (art. 48).

- Evaluar cada dos años las condiciones de vulnerabilidad y debilidad manifiesta ocasionada por el hecho mismo del desplazamiento, de las personas que se encuentren en su jurisdicción (art. 68).
- Como primeras autoridades de policía administrativa en el distrito o municipio, deberán garantizar la seguridad y protección personal de las víctimas en su territorio, con el apoyo de la Policía Nacional (art. 174.3).
- Garantizar a las Personerías Distritales y Municipales los medios y los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones relacionadas con la implementación de la ley (art. 174. 3).
- Contar con un protocolo de participación efectiva a fin de que se brinden las condiciones necesarias para el derecho a la participación de las víctimas (art. 194).

- Como integrante del Ministerio Público, le corresponde informar a las víctimas sobre sus derechos, las entidades a las cuales debe acudir, los trámites y requisitos que debe adelantar (art. 35).
- Acompañar a los alcaldes en la realización del censo, en casos de atentados terroristas y desplazamientos masivos (art. 48).
- Atender la solicitud de registro de las víctimas (art. 155).
- Recibir las declaraciones de las personas víctimas de desplazamiento forzado, indagando sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar que generaron su desplazamiento para contar con información precisa que permita decidir sobre la inclusión o no del declarante al Registro, así como las razones para presentar la declaración fuera del plazo establecido de dos años. (art. 61).



- Recibir las declaraciones de las víctimas que voluntariamente decidieron retornar o reubicarse, pero no existan las condiciones de seguridad para permanecer en el lugar (art. 66.2).
- Conocer del hecho del desplazamiento que le informe el propietario o poseedor de tierras o explotador económico de un baldío, a fin de adelantar las acciones a que haya lugar (art. 74.6).
- Recibir las inscripciones de las organizaciones defensoras de derechos humanos y organizaciones de víctimas, interesadas en participar en la conformación de las mesas de participación a nivel municipal (art. 193.1).
- Ejercer la secretaría técnica en las mesas de participación a nivel municipal (art. 193. 1).
- Velar para que las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, hagan uso de la ruta única (art. 203.2).





## CONCEJOS MUNICIPALES Y DISTRITALES

- Garantizar a las Personerías Distritales y Municipales los medios y los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones relacionadas con la implementación de la ley (art. 174.3).
- Adoptar el Plan de desarrollo municipal o distrital (CP. art. 313.2) incluyendo lineamientos, con el fin de lograr la implementación de los programas territoriales de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, coordinar las acciones con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en el nivel municipal y distrital, articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, así como la materialización de las garantías de no repetición, coordinar las actividades en materia de inclusión social e inversión social para la población vulnerable y adoptar las medidas conducentes a materializar la política, planes, programas y estrategias en materia de desarme, desmovilización y reintegración (art. 173).





## GOBERNADORES/AS

- Como mandatarios principales de los departamentos y distritos, les corresponde liderar la expedición de los programas territoriales de prevención, asistencia, protección y reparación integral a víctimas, en los planes de desarrollo territorial con sus debidas asignaciones presupuestales (art. 174).
- Presidir y ejercer la secretaría técnica los Comités Territoriales de Justicia Transicional (art. 173), por lo que tendrán un especial liderazgo en la expedición de los planes de acción que ejecutan los programas territoriales.
- Como primeras autoridades de policía administrativa del departamento, deberán garantizar la seguridad y protección personal de las víctimas en su territorio, con el apoyo de la Policía Nacional (art. 174.3).
- Contar con un protocolo de participación efectiva a fin de que se brinden las condiciones necesarias para el derecho a la participación de las víctimas (art. 194).

## ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES

- Adoptar el Plan de desarrollo departamental (CP. art. 313.2) incluyendo lineamientos, con el fin de lograr la implementación de los programas territoriales de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, coordinar las acciones con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en el nivel departamental, articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, así como la materialización de las garantías de no repetición, coordinar las actividades en materia de inclusión social e inversión social para la población vulnerable y adoptar las medidas conducentes a materializar la política, planes, programas y estrategias en materia de desarme, desmovilización y reintegración (art. 173).

## 5. Medidas a cargo de las entidades territoriales en la implementación de la Ley de Víctimas

Además de las funciones reseñadas en el numeral anterior que se refiere a instancias y autoridades específicas, corresponde a las entidades territoriales asumir la implementación de las siguientes medidas previstas en la Ley:

TIPO DE MEDIDA	ORIGEN DE LOS RECURSOS SEGÚN LA LEY
<b>Realizar el censo de víctimas en caso de atentados terroristas o desplazamientos masivos</b>	Con gastos de funcionamiento o de inversión, el alcalde deberá realizar el censo con acompañamiento de la personería (art. 48).
<b>Garantizar los recursos a los Personeros municipales para la recepción de la declaración de las víctimas y su acompañamiento</b>	Con cargo a su presupuesto, en concordancia con su plan de desarrollo y el plan nacional de atención, asistencia y reparación (art. 174.p3).
<b>Asistencia de urgencia</b>	Con cargo a su presupuesto, en concordancia con su plan de desarrollo y el plan nacional de atención, asistencia y reparación (art. 174.1).

### **Asistencia en gastos funerarios**

Con cargo a sus presupuestos y sin intermediarios siempre y cuando las víctimas no cuenten con recursos para sufragar los gastos. Los costos funerarios y de traslado, en caso de que la víctima fallezca en un municipio distinto a su lugar habitual de residencia, serán sufragados por los municipios donde ocurrió el deceso y aquel en el que la víctima residía (art. 50).

### **Garantizar la prestación eficiente y oportuna de los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico**

Con cargo a los recursos que reciban del Sistema General de Participaciones y con sujeción a las reglas constitucionales y legales correspondientes (art. 174.2).  
En materia de educación, se debe asegurar a las víctimas, el acceso y la exención de todo tipo de costos académicos en los establecimientos educativos oficiales en los niveles de preescolar, básica y media (art. 51).

### **Gestionar la presencia y respuesta oportuna de las autoridades nacionales respectivas para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas**

Con cargo a su presupuesto, en concordancia con su plan de desarrollo y el plan nacional de atención, asistencia y reparación (art. 174.1).

### **Complementar las medidas de atención y reparación integral**

Con cargo a su presupuesto, en concordancia con su plan de desarrollo y el plan nacional de atención, asistencia y reparación (art. 174.1).

### **Garantizar la seguridad y protección personal de las víctimas con el apoyo de la Policía Nacional**

Implementar estrategias de seguridad pública (art. 31.2).  
El Ministerio del Interior y de Justicia coordinará con las autoridades territoriales la implementación de las medidas de protección, de acuerdo a las directrices del Presidente de la República (art. 174.3).

De acuerdo al principio constitucional de subsidiariedad, la nación puede y debe concurrir a la financiación de las medidas que las entidades territoriales no estén en capacidad de asumir parcial o integralmente. En este sentido, la ley prevé que la Unidad de víctimas deberá coordinar con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, la asignación y transferencia a las entidades territoriales de los recursos presupuestales requeridos para la ejecución de la Ley (art. 168.4). Para tal fin se podrían utilizar y diseñar herramientas de descentralización sectorial de recursos, las herramientas como las ordenadas por la Corte Constitucional en el Auto 383 de 2010, y los convenios interadministrativos a los que se refiere la Ley. La medida del apoyo subsidiario deberá respetar la autonomía de las entidades territoriales en lo relacionado con sus competencias exclusivas, así como definirse de conformidad con los índices de capacidad fiscal, y de capacidad administrativa e institucional que menciona la ley.

## 6. ¿Cómo será la coordinación Nación - Territorio?

### 6.1. Principios constitucionales

En lo que se refiere a la coordinación de nación territorio, esta debe desarrollarse con base en los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, los cuales han sido referidos por la Ley de Víctimas, conforme al mandato del artículo 288 superior, pero también de la Ley 136 de 1994, sobre la organización y funcionamiento de los municipios y de la Ley de Ordenamiento Territorial, Ley 1454 de 2011.

- El principio de **coordinación**, exige la ordenación sistemática, coherente, eficiente y armónica de las actuaciones de los órganos estatales en todos los niveles territoriales para el logro de los fines del Estado. En este sentido, para la atención integral de víctimas, cada nivel territorial y horizontalmente dentro de cada nivel, las autoridades administrativas, políticas, autónomas y de control, deben identificar su especialidad, conocerse, y hacer énfasis en la mejor forma de complementarse, generando sinergias que potencien la atención integral a las víctimas.
- El principio de **concurrencia**, requiere participación conjunta de los distintos niveles territoriales, cuando las instancias con menos cobertura sean insuficientes o incapaces de ejercerlas por sí solas, o cuando el asunto en cuestión trasciende el interés exclusivamente local o regional. Tal es el caso de la atención y reparación integral a víctimas donde el Gobierno Nacional deberá tener la responsabilidad directa. No obstante, como quiera que la implementación de las medidas previstas en la Ley implican un conjunto de intervenciones públicas de amplio espectro, cada nivel de Gobierno debe ser concurrente con los demás en las materias que exigen complemento por recursos y por acciones de espectro nacional pero con ámbitos de aplicación territorial, bien sea a nivel de departamento, distrito o municipio.
- El principio de **subsidiariedad**, demanda que los niveles territoriales que más abarcan competencias asuman o apoyen, según el caso, de manera idónea y eficaz, las competencias y funciones de los demás niveles, cuando a partir de criterios objetivos carecen de la capacidad administrativa, institucional o presupuestal para ejercerlas adecuadamente. Teniendo en cuenta, que esta capacidad de las entidades territoriales es muy disímil en la práctica, para una atención y reparación integral a las víctimas y resarcir el goce efectivo de sus derechos, se requiere subsidiariedad de la nación hacia los departamentos, distritos y municipios; así como, de los departamentos competentes hacia sus distritos y municipios; y de los distritos o municipios de mayor capacidad hacia los municipios de menor capacidad que compartan problemáticas comunes de cara a la atención integral a las víctimas.

Adicionalmente, en la Constitución se prevén otros principios relevantes para interpretar y configurar un modelo de corresponsabilidad en la atención integral a víctimas, que resulte eficiente y eficaz, considerando que existen fundamentos constitucionales suficientes para que haya equilibrio y equidad. En este sentido, no pueden perderse de vista los siguientes principios:

- Delegación de competencias de los órganos nacionales en los territoriales (CP. art. 211, 302, 305-3, 305-14 y 321).
- Integración, coordinación y concertación de los planes y programas de desarrollo nacional y territoriales (CP. art. 300, 339).
- Funciones de intermediación del departamento en las relaciones entre la Nación y los municipios (CP. art. 298).
- Dirección y coordinación, por parte del Gobernador(a), de los servicios nacionales que se presten en el respectivo departamento. Escogencia, por parte del Gobernador(a), de los gerentes o jefes seccionales de los establecimientos públicos del orden nacional que operen en el departamento (CP. art. 305).
- La concertación de los programas previstos en el plan territorial procederá cuando se trate de programas y proyectos de responsabilidad compartida entre la Nación y las entidades territoriales, o que deban ser objeto de cofinanciación. (Ley 1454 de 2011, art. 18).

## 6.2. Mecanismos e instancias de coordinación establecidos en la Ley

- El Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas que tiene entre sus objetivos *“12. Garantizar la adecuada coordinación entre la nación y las entidades territoriales y entres estas, para el ejercicio de sus competencias y funciones al interior del Sistema, de acuerdo con los principios constitucionales y legales de corresponsabilidad, coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad y delegación”* (arts. 159, 160 y 161).
- El **Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas** que establecer una **estrategia de atención integral para articular el nivel central y territorial**; así como brindar herramientas para un sistema de Información que permita el manejo e intercambio de información a nivel nacional y local.

- La **Unidad Administrativa** es la entidad encargada por la ley de ejercer la coordinación nación – territorio, para lo cual participa en los Comités Territoriales de Justicia Transicional. También se encarga de gerenciar los Centros Regionales de Atención y Reparación (art. 168, 170 y 172).

### 6.3. Sistema de corresponsabilidad

La Ley establece que la Unidad de víctimas debe generar una serie de herramientas para ejecutar en la práctica la articulación Nación – Territorio (art. 172):

- a. Una **estrategia que permita articular la oferta pública de políticas nacionales, departamentales, distritales y municipales** en materia de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral, teniendo en cuenta las condiciones diferenciales de las entidades territoriales en función de factores tales como:
  - Su capacidad fiscal, técnica y administrativa.
  - El índice de necesidades básicas insatisfechas.
  - El índice de presión, que la Ley define como la relación existente entre la población víctima por atender de un municipio, distrito o departamento y su población total.
  - Las especiales necesidades del ente territorial en relación con la atención de víctimas.

- b. La corresponsabilidad emerge de los principios de unidad del Estado y autonomía de las entidades territoriales. Implica responsabilidad de la nación y de las entidades territoriales. Conlleva la delimitación de competencias y la forma de relacionamiento entre los niveles gubernamentales, e incluso la configuración de las relaciones horizontales entre diferentes entidades territoriales al interior de cada nivel territorial. (art. 14, 21, 26 y 172). La Ley prevé un **sistema de corresponsabilidad** que cuente con los siguientes elementos:

### Acompañamiento, asistencia técnica e información para apoyar el cumplimiento de funciones de los entes territoriales

**Acompañamiento técnico:** La Unidad debe efectuar el acompañamiento técnico de las instancias del nivel departamental y local, para la formulación de los programas de atención y reparación integral de víctimas.

**Asistencia administrativa y financiera:** Igualmente, la Unidad debe brindar a los EETT asistencia administrativa y financiera.

**Información y comunicación:** La Unidad debe realizar comunicaciones e información oportuna sobre los requerimientos y decisiones tomadas en el Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas. Proveer a las entidades territoriales la información que requieran para adecuar sus planes de atención y reparación a las víctimas y asignar eficientemente los recursos.

### Complementariedad

**Esquemas de complementariedad de esfuerzos de distintos niveles territoriales.** Corresponde a la Unidad establecer esquemas de complementación de los esfuerzos seccionales y locales para atender las prioridades territoriales frente a las víctimas.



## Apoyo en procesos de atención que brindan los entes territoriales

**Delegación para procesos de atención:** Mediante convenios, la Unidad puede delegar procesos de atención oportuna como lo es respecto de la caracterización de la condición de víctima y de la identificación integral del núcleo familiar. De acuerdo al artículo 14 de la ley 489 de 1998, la Unidad puede delegar a entidades descentralizadas o a entidades territoriales, a través de la celebración de convenios.

**Diseño de esquemas de atención flexibles:** La Unidad debe considerar esquemas de atención flexibles, en armonía con las autoridades territoriales y las condiciones particulares y diferenciadas existentes en cada región.

## Monitorear el cumplimiento de funciones de los entes territoriales

**Sistema de monitoreo y seguimiento de inversiones y atención:** La Unidad debe generar este sistema para monitorear las inversiones realizadas y la atención prestada.

**Encuestas de goce efectivo de derechos.** A la Unidad corresponde realizar una muestra periódica y sistemática representativa que permita medir las condiciones de los hogares atendidos por los programas de atención y reparación integral en la encuesta de goce efectivo de derechos.



Segunda Parte:

## **CLAVES Y PROPUESTAS PARA MATERIALIZAR LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS EN EL TERRITORIO A TRAVÉS DE LA INCORPORACIÓN DE MEDIDAS CONCRETAS EN LOS PLANES DE DESARROLLO**

### **1. ¿Cuáles pueden ser los retos a superar en la implementación de la Ley de Víctimas a nivel territorial? ¿Cómo hacerlo?**

La Ley de Víctimas representa una significativa oportunidad para que las autoridades locales, sin importar su color político, participen de manera activa en una de las apuestas más importantes del país, con el apoyo del Gobierno Nacional, la sociedad civil y el sector privado, quienes se articulan con el conveniente fin de mejorar las condiciones de vida de millones de personas que han afrontado de manera directa las consecuencias y lastres del conflicto armado. Para todos, resulta claro que la atención y la reparación integral a estas víctimas, constituye uno de los primeros pasos para la reconstrucción y reconciliación de la sociedad colombiana y que restablecer sus derechos, exige una acción coordinada del Estado en su conjunto, en donde las autoridades locales, son vitales para el éxito de la iniciativa en los territorios.

## Conocer el nuevo marco normativo para la atención y reparación integral a víctimas del conflicto armado

El primer reto que deberán superar las entidades territoriales en la aplicación de la Ley es sin duda la **reglamentación y mecanismos de implementación** de la misma, pues se trata de largos y densos articulados, protocolos y herramientas en donde sus funciones se encuentran de manera dispersa. Es por ello, que antes de posesionarse en los gobiernos locales, se sugiere a los(as) Alcalde(sa)s y Gobernadores(as) electos(as) que con el apoyo de sus equipos de trabajo conozcan y estudien los contenidos de la Ley y su reglamentación. Para este fin, el nivel nacional deberá tener un liderazgo y apoyo permanente a las entidades territoriales.

Si bien en esta cartilla se recogen las funciones y competencias previstas en la Ley, en los decretos en elaboración, como el de reglamentación general de la Ley, el de tierras y los decretos Ley sobre minorías étnicas, entre otros, se establecerán nuevas funciones, y se ampliarán las competencias de las autoridades territoriales, a otros temas que no fueron concertados expresamente dentro del trámite legislativo, razón por la cual, el análisis de estas nuevas normas, así como del **Plan Nacional de Atención y Reparación Integral**, debe ser muy juicioso por parte de los nuevos mandatarios, para conocer todo el marco normativo que da aplicación a la atención y reparación integral de las víctimas.

## Fortalecerse técnica y presupuestalmente

Otra dificultad práctica a la hora de implementar la Ley la constituye, sin duda, la **falta de capacidad técnica y presupuestal** que afecta a la gran mayoría de las entidades territoriales para cumplir con todos los mandatos que le impone la Ley. En este sentido, las recomendaciones van encaminadas a **reconocer las deficiencias para implementar una estrategia de fortalecimiento de la capacidad institucional y optimización de recursos económicos**, para lo cual deberán establecerse propuestas claras y focalizadas por parte de las autoridades locales, y además, establecerse permanente contacto con las entidades del nivel nacional para solicitar, de manera oportuna, el fortalecimiento técnico y presupuestal que sea necesario.

Para resolver esta deficiencia, debe acudirse a los lineamientos jurisprudenciales y al cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte, con el fin de superar estas fallas estructurales del estado de cosas inconstitucional frente a la situación de desplazamiento forzado.

## Implementar un sistema de corresponsabilidad

La Ley de Víctimas también representa, más que un reto, la oportunidad de **implementar un sistema de corresponsabilidad** en el cual concurra un diseño integral, que combine la normatividad, la voluntad política, la financiación y la institucionalidad.

- La **normatividad** tiene su expresión en la Ley 1448 de 2011 y sus proyectos de decretos reglamentarios.
- La **voluntad política** reclama una efectiva participación y compromiso de las entidades e instituciones del nivel territorial con estos procesos. Además debe movilizar la participación de las comunidades, las organizaciones de la sociedad civil y muy especialmente de las víctimas y sus organizaciones. Sin embargo, la voluntad política no solamente es de las entidades territoriales, lo es también de la nación, dado que la corresponsabilidad es un ejercicio bilateral.
- En la **perspectiva de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas**, no existe una mejor alternativa para maximizar sus resultados, que adaptar los contenidos y los instrumentos de política a las condiciones diversas de las regiones y hasta de las localidades del país.
- Desde la **perspectiva fiscal** debe haber doble vía, esto es, que los gobiernos seccionales y locales puedan destinar programas y recursos para la reparación, pero sin olvidar desde luego, que el Gobierno Nacional es el primer responsable y tiene que asignar y canalizar importantes recursos para la reparación. Los mecanismos e instrumentos de finanzas intergubernamentales pueden robustecerse y movilizarse para complementar los esfuerzos de la nación y las entidades territoriales, bajo modalidades de condicionalidad, contrapartidas, exigencia de resultados a través de indicadores precisos, canalización de recursos mediante convenios, concurrencia, equidad en la asignación y equidad en los accesos de la población en forma proporcional de unas regiones respecto a las otras.

- Desde el **punto de vista institucional** se requiere autoridades responsables, lo que implica el compromiso de los órganos colegiados, de los mandatarios territoriales y de las personerías municipales y distritales; la generación de capacidades en el nivel territorial y de competencias; el desarrollo de modelos de gestión; la articulación entre los diferentes niveles de gobierno; la puesta en marcha de los principios de subsidiariedad, coordinación, concurrencia; el uso de la delegación mediante convenios y recursos; la desconcentración de programas nacionales para facilitar su articulación con el nivel territorial; y esquemas de responsabilidad territorial por parte del nivel intermedio en la intermediación y en la coordinación de los programas nacionales en el territorio, así como su seguimiento y evaluación.
- La **coordinación** debe abarcar no solamente instancias colegiadas donde exista representación de todos los actores. Se requiere también, sobre todo, **instrumentos de planeación y gasto público** que hagan deseable y exigente la coordinación, así como esquemas flexibles de colaboración de naturaleza horizontal (es decir intermunicipal o inter departamental) y vertical.

### Coordinar las iniciativas locales y nacionales relacionadas con la atención y reparación a víctimas

De manera general, se pueden identificar dos dificultades centrales para la **adecuada coordinación entre iniciativas nacionales y locales**. La primera, es que las iniciativas nacionales no suelen estar coordinadas con las locales y tampoco son flexibles para adecuarse a las necesidades en las dinámicas propias de cada territorio. La segunda, es que en algunos casos existen diferencias políticas entre los programas que se promueven en el nivel territorial, con los del nivel central.

En este sentido, debe procurarse que desde el nivel central no se implanten de manera estandarizada programas o modelos de atención sin ser consultados, o que no recojan las experiencias o necesidades de los entes territoriales. Por el contrario, deben coordinarse conjuntamente las actividades y a partir de los enfoques locales desarrollar estrategias diferenciales para los territorios, dependiendo su capacidad y nivel de compromiso con la atención y reparación de víctimas, para que de esta forma se **complementen y fortalezcan las iniciativas locales**, en lugar de establecer procesos paralelos que desarticulan y desgastan la institucionalidad.

### **Articular las medidas de la Ley de Víctimas con los programas preexistentes de atención y reparación**

Otro reto que deben superar las entidades territoriales consiste en **articular adecuadamente la implementación de las medidas de atención y reparación integral previstas en la Ley, con los procesos preexistentes** que estuvieran adelantándose en su territorio, bien sea en el marco de la Política Pública de atención y prevención para desplazamiento forzado, los procesos de justicia y paz, y con otros programas de atención a para la inclusión y superación de la pobreza, pues estos deben consolidarse como los puntos de partida para la puesta en marcha de la Ley de Víctimas.

### **Retomar el rol en el diseño de la política de atención y reparación a víctimas para mejorar su ejecución**

Los(as) Alcalde(sa)s y Gobernador(a)es deben proyectarse como **diseñadores de la política pública en el nivel local**, para procurar que la **coordinación entre las iniciativas nacionales y las locales** no se realicen mediante una imposición vertical, en donde quedarían relegados al rol de ejecutores y financiadores de la política, sino que por el contrario, los procesos del orden nacional, se basen en el respeto de las experiencias locales, en el reconocimiento de las mismas, y en el diálogo como pares. Para ello, es necesario, que los mandatarios electos conozcan las experiencias anteriores en su territorio, identifiquen las debilidades y fortalezas, para participar adecuada y oportunamente, en la implementación de las medidas previstas en la Ley, de lo contrario, su participación no podrá ser efectiva y se reducirá a la mera ejecución.

### **Articular la política de asistencia, atención y reparación para población desplazada con la política de la población víctima en general**

La ley 1448 de 2011 ordena la articulación, a nivel institucional de los procesos de atención, asistencia y reparación para la población desplazada en la política general para todas las víctimas. Esto impone la obligación de garantizar la continuidad de procesos previos derivados del desarrollo de la ley 387 de 1997 y la ley 1190 de 2008, incluyendo todo el proceso de cumplimiento de las órdenes de la sentencia T-025 e 2004 y sus autos. El sentido de la ley 1448 es potenciar la superación del estado de cosas inconstitucional a la población desplazada, no generar retrocesos o discontinuidades en la atención.

## 2. ¿Cuáles son las tareas previas de los mandatarios electos para iniciar el proceso de implementación de la Ley de Víctimas en sus territorios?

Antes de iniciar con la implementación de las medidas de atención y reparación a víctimas previstas en la Ley, y cuanto antes tomen posesión del cargo, los nuevos Alcalde(sa)s y Gobernador(a)es deberían: (a) conocer las disposiciones de la nueva Ley y sus decretos reglamentarios frente a la atención y reparación de víctimas del conflicto armado, (b) realizar adecuadamente los procesos de empalme con los mandatarios salientes, (c) efectuar un diagnóstico, que le permita conocer el estado en que se encuentra su territorio frente a los derechos de las víctimas, y (d) conocer los procesos y actores sociales que promueven los derechos de las víctimas, con el fin de restablecer o crear las relaciones que permitan su participación efectiva en la implementación de la Ley.

### 2.1. Conocimiento básico del nuevo marco normativo

El nuevo mandatario, y sus equipos de trabajo deben conocer las nuevas disposiciones en materia de asistencia, atención y reparación integral a víctimas del conflicto armado, tanto las previstas en la Ley, como las desarrolladas en los decretos reglamentarios que a finales de 2011 promulgará el gobierno nacional. Las cuestiones mínimas, sobre las cuales debe tener certeza son las siguientes:

- ¿Quiénes son consideradas como **víctimas** para acceder a los beneficios previstos en la Ley 1448 de 2011?
- ¿Cómo se reconoce tal calidad de víctima? ¿Quién lo hace? ¿Cómo puede identificarse a estas víctimas?
- ¿Cuáles son los **derechos de las víctimas**? ¿Cómo se materializa su garantía?
- ¿Cuál es la **ruta de atención** a víctimas? ¿Cuáles son las entidades que intervienen en el proceso?
- ¿Cómo funcionará la nueva **institucionalidad** creada como consecuencia de la Ley?



- ¿Cuáles son las **medidas de reparación** previstas en la Ley? ¿Cómo y en qué términos, pueden las víctimas acceder a ellas?
- ¿Cómo será el proceso de restitución de tierras? ¿Quién está a cargo? ¿Por dónde se iniciará la entrega de predios?
- ¿Cómo participan las víctimas en el diseño e implementación de las medidas de atención y reparación previstas en la Ley? ¿Cuáles son los espacios o herramientas de **participación** creados?
- ¿Cómo se garantizará el derecho de **protección** de las víctimas?
- ¿Cómo se garantizará el principio de **enfoque diferencial**? ¿Cuáles son las medidas especiales con las que se materializarán los derechos de poblaciones vulnerables como mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, minorías étnicas y defensores de derechos humanos?
- ¿Cómo se implementará la Ley en las zonas donde todavía se presentan de forma permanente eventos de violencia a causa del conflicto armado?
- ¿Cuáles son las **funciones concretas** a cargo de las entidades territoriales frente a la asistencia, atención y reparación a víctimas? ¿Cuáles son los recursos disponibles y asignados para cumplir tales funciones?
- ¿Cómo se aplicarán los principios de **coordinación, concurrencia y subsidiariedad** para lograr una adecuada articulación en la actuación de los diferentes niveles de gobierno? ¿Quién y cómo se ejercerá la interlocución para la coordinación Nación-Territorio?
- ¿Cómo se articularán las disposiciones de la nueva Ley con **reglamentaciones anteriores** para la atención y reparación a víctimas - Leyes 387, 418 de 1997, 589 de 2000, 759 de 2002, 971, 975, 986, 1175 y 1098 de 2005, 1190 de 2008 y Decretos 3570 de 2007, 176 y 1290 de 2008? ¿Cómo se articulará la implementación de la Ley de víctimas, con las órdenes proferidas por la Corte Constitucional en el seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, sobre la declaratoria de **estado de cosas inconstitucional** en la atención y prevención a la situación de desplazamiento forzado?
- ¿Cómo se realizará el **seguimiento** a la implementación de la Ley? ¿Cómo se medirá el **goce efectivo de derechos** de las víctimas?

Las respuestas a estos planteamientos deben quedar resueltas en las capacitaciones que realiza el Ministerio del Interior a los nuevos(as) alcaldes(as) y gobernadores(as) sobre estos temas. No obstante, la información puede ser completada con los puntos planteados en esta cartilla, y en el documento denominado “ABC de la Ley de Víctimas”, correspondiente a la edición No. 61 de la publicación “Hechos de paz”, realizada por el Programa de Naciones Unidas para el desarrollo – PNUD, y en cuya elaboración participó la Fundación Social.

## 2.2. Proceso de empalme entre mandatarios locales

El proceso de empalme sugerido por el Departamento Nacional de Planeación permite la transición de una administración a otra, de forma que todos los procesos que se adelanten en el marco del **proceso de gestión** estén orientados al desarrollo deseado y posible definido en la visión colectiva. Particularmente, es útil para el nuevo mandatario, pues entre otras cosas, le permite *“reflexionar sobre los temas estratégicos y normativos teniendo en cuenta los diferentes grupos poblacionales con atención particular a quienes se encuentran en condición de vulnerabilidad, según sexo, edad, etnia, ubicación geográfica, pobreza, pobreza extrema y condiciones de discapacidad o desplazamiento.”* Por tal razón, es importante contar con información poblacional para conocer las políticas, planes y programas que han sido formulados o que están en ejecución para sectores de la población que pueden ser víctimas en los términos de la Ley.

Además, debe requerirse **información sectorial** para que los nuevos mandatarios conozcan las políticas, programas y proyectos más importantes ejecutados o en ejecución, aquellos que requieren continuidad y las evaluaciones realizadas; y a su vez, identifiquen los proyectos innovadores, que permitan avanzar en la visibilización de la ejecución de la gestión pública atendiendo a principios de buen gobierno, como la equidad, inclusión, transparencia y participación ciudadana.

Entre los documentos sugeridos por el Departamento Nacional de Planeación se encuentran los informes sectoriales. Entre los puntos que deben incluirse sobre orden público, se pide a los mandatarios salientes *“Establecer, en coordinación con las autoridades territoriales competentes, una base mínima de indicadores relacionados con: tasas de homicidios, población desplazada, víctimas de minas antipersonas y/o otros artefactos explosivos, entre otros”*. Además, en cuanto a Justicia, Seguridad y convivencia ciudadana, se pide establecer si existen planes de seguridad y convivencia ciudadana e **identificar lecciones aprendidas y buenas prácticas** frente a la atención a las víctimas, e identificar si en la entidad territorial operan el **Comité de atención a población desplazada**, el Consejo de Política Social y el **Comité de Alertas tempranas**. También es conveniente que conozca si se ha instalado ya el Comité Territorial de Justicia Transicional, o si habían comités o instancias previas de coordinación

de justicia y paz, de atención a víctimas o similares. Si el mandatario electo logra contar con esta información, puede avanzar de manera más rápida y certera frente a la implementación de las medidas de la Ley, pues ya conocería los procesos que se han venido adelantando en el mismo sentido.

Los nuevos mandatarios, también deben conocer la oferta institucional previa de atención a víctimas a través de las alcaldías o gobernaciones, o personerías distritales, o de la institucionalidad que está cerrando su mandato, como la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.

En cuanto a los instrumentos y mecanismos de gestión, se resalta la importancia de contar con información sobre el Plan Integral Único, frente a tres puntos:

- Acto administrativo por medio del cual se conforma el **Comité departamental/municipal de atención integral a la población desplazada** por la violencia, con el fin de establecer si este grupo está debidamente organizado y si la entidad territorial cuenta con el Comité como instancia de participación para la formulación y seguimiento a la implementación y ejecución del PIU.
- Acto administrativo por medio del cual se **adoptó y/o actualizó el Plan integral único** (PIU) y el documento contentivo del mismo, con el objetivo de verificar si la administración de la entidad territorial cuenta formalmente con el PIU como un instrumento de gestión para la atención integral a la población desplazada por la violencia, y determinar la forma en que este se articuló con el Plan de desarrollo, de acuerdo a los requerimientos de la Corte Constitucional.
- Informes o reportes de las acciones adelantadas por la administración departamental/ municipal sobre **las acciones de atención integral a la población desplazada** por la violencia (Ley 1190, y Autos de seguimiento 007, 314 de 2009 y 383 de 2010 de la Corte Constitucional), para determinar en qué medida la población desplazada por la violencia está recibiendo la atención integral para el goce efectivo de sus derechos.

## 2.3. Diagnóstico de la situación en el territorio

En algunas entidades territoriales se han venido adelantando procesos de atención y reparación integral a víctimas, que deben ser aprovechados y articulados en el marco de la nueva Ley. En este sentido, se recomienda al nuevo Alcalde(sa) o Gobernador(a) conocer el estado en que se encuentra su territorio, de cara a la implementación de las medidas previstas en la Ley. Para ello, debe realizar un proceso de diagnóstico que complemente la información entregada en el proceso de empalme, pues es su deber identificar, por lo menos, las siguientes cuestiones:

### Población víctima

- Número aproximado de **víctimas ubicadas en su territorio**, en lo posible atendiendo a una **caracterización básica** de edad, género, situación de discapacidad y tipo de victimización, sin que este proceso de identificación implique un registro paralelo, al que adelantará la Unidad de Víctimas, con quien podría solicitarse información, una vez consolidado el Registro Único de Víctimas, o incluso a partir del Registro Único de Población Desplazada - RUPD que manejaba Acción Social.
- Grupos de **minorías étnicas** ubicadas en su territorio, que podrían ser víctimas en los términos de la Ley, y a quienes habría de aplicárseles el decreto consultado que prepara el Gobierno nacional conforme a los artículos 2 y 205 de la Ley.

### Oferta institucional previa

- **Oferta institucional** que han venido recibiendo las víctimas en su territorio y que podría estar relacionada con las medidas de atención y reparación previstas en la Ley. De ser posible, identificar las fortalezas, debilidades, buenas y malas prácticas, con el fin de conocer lo que debe mantenerse, mejorarse, o eliminarse.
- **Actividades desarrolladas por el nivel territorial**, en el marco de la Política Pública de Atención Integral y Prevención al desplazamiento forzado.
- **Procesos de retorno o reubicación** adelantados en sus territorios durante los últimos cuatro años y los que están planeando realizarse.
- **Procesos de restitución de tierras** adelantados, en proceso, o que han sido priorizados en el marco de la nueva Ley.

- Otros **procesos adelantados por el nivel nacional** que puedan estar relacionados con las medidas previstas en la Ley, tales como desmovilizaciones, erradicación de cultivos ilícitos, o zonas de consolidación.

## Contexto del conflicto armado y mapas de riesgo

- **Dinámicas del conflicto armado** y grupos armados presentes en el territorio. Esta información puede ser suministrada por los Observatorios de derechos humanos, como el de la Vicepresidencia de la República, o el Ministerio del Interior.
- Mapas de riesgo para las víctimas existentes.

## Condiciones para nueva oferta institucional

- **Instituciones del nivel nacional presentes** en su territorio que adelantan programas para víctimas.
- **Capacidad técnica y presupuestal** de las entidades y programas que conforman la oferta territorial para implementar las medidas previstas en la ley a cargo de las entidades territoriales. Analizando de manera especial el caso de las **personerías** municipales y distritales.
- **Presupuesto asignado** para el año 2012, de donde podrá implementar las medidas de atención y reparación a víctimas, conforme a lo dispuesto en la Ley.
- **Proyección presupuestal** que requiere para implementar las medidas más importantes a su cargo, tales como ayuda de emergencia, auxilios funerarios, salud y educación para víctimas, y mantenimiento del orden público. Se sugiere revisar presupuestos de años anteriores y evaluar la suficiencia de los mismos.
- Posibles **socios o agentes de cooperación internacional** que han trabajado en el territorio y puedan continuar desarrollando proyectos que contribuyan a la garantía y goce efectivo de los derechos de las víctimas.

## Participación de las víctimas

- **Nivel de organización de las víctimas** a las cuales debe atender y posibles interlocutores en el proceso de participación.
- **Organizaciones defensoras de derechos humanos, mujeres y de grupos étnicos, entre otras, acompañantes** en procesos previos de atención y reparación a víctimas.

Algunos de los procesos, planes o programas que ya pueden estar adelantándose en su territorio desde entidades del nivel nacional, y con los cuales es necesario articularse o trabajar a partir de ellos, son los siguientes:

ENTIDAD	
<p data-bbox="252 722 531 815"><b>Departamento Administrativo para la Prosperidad Social</b></p>	<p data-bbox="630 416 976 443"><b>Superación de la Pobreza:</b></p> <ul data-bbox="671 483 1315 571" style="list-style-type: none"><li data-bbox="671 483 1315 510">• Red para la superación de la pobreza extrema – Unidos (Juntos)</li><li data-bbox="671 544 951 571">• Familias en Acción</li></ul> <p data-bbox="630 611 1104 638"><b>Recuperación y desarrollo territorial:</b></p> <ul data-bbox="671 678 1315 927" style="list-style-type: none"><li data-bbox="671 678 1098 705">• Plan de consolidación – CCAI</li><li data-bbox="671 710 1098 737">• Paz, desarrollo y estabilización</li><li data-bbox="671 742 967 769">• Laboratorios de Paz</li><li data-bbox="671 774 1177 801">• Programa contra cultivos ilícitos -PCI</li><li data-bbox="671 805 1225 833">• Programa Especial Línea Desarraigados</li><li data-bbox="671 837 1315 896">• Programa de Fortalecimiento Institucional para la Atención a la Población Desarraigada</li><li data-bbox="671 901 1086 927">• Territorios étnicos productivos</li></ul> <p data-bbox="630 967 1315 994"><b>Inclusión productiva y generación de capacidades:</b></p> <ul data-bbox="671 1034 1283 1185" style="list-style-type: none"><li data-bbox="671 1034 1161 1061">• Operación prolongada de socorro</li><li data-bbox="671 1066 1190 1093">• Red de seguridad alimentaria – ReSa</li><li data-bbox="671 1098 1219 1157">• Programa de generación de Ingresos y empleabilidad</li><li data-bbox="671 1161 1283 1185">• Desarrollo de infraestructura social y hábitat</li></ul>

## ENTIDAD

**Comisión Nacional  
de Reparación  
y Reconciliación**  
*(cuyas funciones  
asumirá la Unidad  
de víctimas)*

### En el marco de las Funciones asignadas en la Ley de Justicia y Paz

- Garantía de los derechos de las víctimas: participación, recomendaciones en materia de reparación, recomendaciones para el Programa de reparación colectiva – PRIC.
- Informe de memoria histórica.
- Seguimiento y verificación a los procesos de desmovilización, desarme y reincorporación y la labor de las autoridades locales.
- Acciones nacionales en reconciliación.
- Modelo Interinstitucional de Atención de Víctimas –MIAV, en el cual las víctimas pueden realizar acciones a favor de sus derechos con apoyo en un sistema integrado de orientaciones, procedimientos y rutas construidas de manera relacionada entre las instituciones responsables de la atención y demás acciones.
- Asesoría y acompañamiento a las víctimas en los procesos judiciales de la Ley 975, contribuyendo de manera especial en la preparación de los Incidentes de Reparación Integral
- Programa de Reparación Individual por Vía Administrativa.
- Programa de Restitución de Bienes: 12 Comisiones de Restitución de Bienes creadas y el desarrollo de tres experiencias piloto
- Modelo de formulación de políticas públicas para la reconciliación denominado Pedagogía Social para la Reconciliación

## ENTIDAD

**Instituto Colombiano  
de Bienestar Familiar**

### **Programas institucionales para la primera infancia:**

- Acciones de apoyo a la primera infancia
- Seguridad alimentaria y nutricional
- Unidades de Atención Integral y Recuperación Nutricional para la Primera Infancia
- Pruebas de Paternidad y Maternidad
- Programa de atención integral a la primera infancia – PAIPI

### **Programas institucionales para niñez y adolescencia**

- Plan decenal 2004-2015. Un país para los niños
- Clubes Pre Juveniles y Juveniles
- Programa de Alimentación Escolar
- Acciones de protección integral en restablecimiento de vínculos: protección integral a la niñez y la familia para garantizar y restituir sus derechos, atención en medio socio familiar, atención en centros zonales
- vulneración de derechos en circunstancias especiales
- Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes

### **Programas institucionales para familia y sociedad:**

- Escuelas para las familias
- Haz paz: Prevención y promoción de factores protectores, vigilancia y detección temprana, componente de atención, transformación institucional
- Hogares gestores, sustitutos o amigos.



## ENTIDAD

### Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

- Seguridad alimentaria y nutricional: Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Planes Departamentales de Seguridad Alimentaria y Nutricional
- Observatorios de Infancia y Familia
- Apoyo a familias en situaciones de emergencia
- Programas de atención a niños, niñas y adolescentes desvinculados, desplazados o huérfanos.

#### **Programas institucionales para el adulto mayor:**

- Programa de Protección Social al adulto mayor - PPSAM
- Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor –PNAAM, Juan Luis Londoño de la Cuesta

#### **Programas institucionales para etnias:**

- Fortalecimiento social y cultural a la familia
- Apoyo a las familias en situación de emergencia
- Operación Prolongada de Socorro y recuperación en el ICBF

## ENTIDAD

### Defensoría del Pueblo

- Defensoría Pública, asesoría judicial, interposición de recursos y quejas
- Sistema de Alertas Tempranas - SAT
- Atención a personas en situación de desplazamiento
- Acompañamiento permanente en las regiones focalizadas a las comunidades en riesgo de ser desplazadas o vulnerables.
- Impulso a la política territorial para la atención a población desplazada o en riesgo.
- Contribución, difusión y manejo de las actividades de prevención.
- Fortalecimiento a las organizaciones de población desplazada o en riesgo de serlo.
- Defensores comunitarios

## 2.4. Reconocimiento para lograr participación efectiva

El Estado debe garantizar la **participación efectiva de las víctimas en el diseño, implementación, ejecución y seguimiento al cumplimiento de la ley** y los planes, proyectos y programas que se creen con ocasión de la misma (art. 192). Para ello, es necesario que a su vez garantice:

- La disposición de los medios e instrumentos necesarios para la elección de sus representantes en las instancias de decisión y seguimiento previstas en la Ley.
- El acceso a la información por parte de las víctimas y sus organizaciones.
- El diseño de espacios de participación adecuados para la efectiva participación de las víctimas en los niveles nacional, departamental y municipal.
- La realización de ejercicios de rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los planes, proyectos y programas que se diseñen y ejecuten en el marco de la Ley, con la participación de organizaciones de víctimas.

El nuevo espacio institucional en el cual se garantizará la participación son las **Mesas de Participación de Víctimas**. Habrá una en cada nivel territorial y deberán estar instaladas para enero de 2012, propiciando la participación efectiva de mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores víctimas, con el fin de reflejar sus agendas. Para participar en estos espacios, las organizaciones de víctimas deben inscribirse ante la Personería en el caso del nivel municipal o distrital, o ante la Defensoría del Pueblo en el caso departamental y nacional. Para hacer parte de la Mesa Departamental, es necesario estar en alguna Mesa Municipal o Distrital correspondiente, y para hacer parte de la Mesa Nacional, es requisito estar en alguna Mesa Departamental (art. 193).

Las Mesas de participación juegan un importante rol, pues participan directamente, o tienen un rol de interlocución en otras instancias de decisión previstas en la Ley:

### **Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (art.160)**

Hacen parte todas las Mesas de Participación de víctimas de los diferentes niveles territoriales.

### **Comité Ejecutivo de Atención y Reparación a Víctimas (art. 201, 193, parr.3)**

La Mesa Nacional de Participación de Víctimas elegirá dos representantes para la interlocución con este importante órgano de decisión.

### **Comité de Seguimiento y Monitoreo (art. 164, 193, parr.3)**

Cuenta con tres representantes de la Mesa Nacional de Participación de Víctimas.

### **Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (art. 107)**

Cuenta con dos representantes de la Mesa Nacional de Participación de Víctimas.

### **Comités Territoriales de Justicia Transicional (art. 173)**

Cuentan con dos representantes de la Mesa de Participación de víctimas correspondiente.

Teniendo en cuenta el reto que representa la implementación de la Ley de Víctimas, se recomienda articular estos nuevos espacios de participación, con otros que ya estén funcionando en el nivel territorial, para cuestiones afines o relacionadas, como los Consejos Territoriales de Planeación.

La Ley ordena que también se deberá garantizar la **participación de organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas** y de las organizaciones de víctimas, en la elección de sus representantes en las distintas instancias de decisión y seguimiento al cumplimiento de la ley y los planes, proyectos y programas que se están creando en virtud de la misma, en ejercicios de rendición de cuentas de las entidades responsables y ejercicios de veeduría ciudadanía, sin perjuicio del control social que otras organizaciones al margen de este espacio puedan hacer (art.193).

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá establecer el procedimiento para que las **instancias de organización y participación de la población desplazada**, existentes, queden incorporadas dentro de las nuevas Mesas de Participación de Víctimas (art.193, parr.4). Otras herramientas adicionales de participación son el Protocolo y las observaciones de las Mesas (art. 194):

### Protocolo de Participación

- Los alcaldes, gobernadores y el Comité Ejecutivo de Atención y Reparación a las Víctimas, contarán con un protocolo de participación efectiva a fin de que se brinden las condiciones necesarias para el derecho a la participación.
- Deberá garantizar que las entidades públicas encargadas de tomar decisiones en el diseño, implementación y ejecución de los planes y programas de atención y reparación remitan con anticipación a las Mesas de Participación de Víctimas, las decisiones proyectadas, otorgándoles a los miembros de las respectivas mesas la posibilidad de presentar observaciones.

## Observaciones de las Mesas de Participación

- Las entidades públicas encargadas de la toma de decisiones deberán valorar las observaciones realizadas por las Mesas de Participación de Víctimas, de tal forma que exista una respuesta institucional respecto de cada observación.
- Las observaciones que una vez valoradas, sean rechazadas, deben ser dadas a conocer a las respectivas mesas con la justificación correspondiente.

Una vez conocidas, las instancias y herramientas de participación previstas en la Ley, se recomienda a los mandatarios electos que antes de iniciar la implementación de las medidas de atención y reparación, **creen o restablezcan las relaciones** necesarias para que en las acciones que se adelanten desde su alcaldía o gobernación, se incorporen las observaciones y solicitudes presentadas por las organizaciones de víctimas, las organizaciones acompañantes de derechos humanos, y otras plataformas de la sociedad civil que participen de manera activa en el proceso. En este sentido, se hace un llamado al **reconocimiento de los actores sociales, y la consolidación de un espacio de diálogo** en donde las partes puedan sentarse a dialogar con el fin de acordar las opciones posibles que sean más favorables para el goce efectivo de los derechos de las víctimas.

### 3. ¿Cómo se implementa la Ley de Víctimas en el nivel territorial?

La Ley estableció un proceso de planeación para su implementación que involucra las entidades en el orden nacional, departamental y municipal o distrital. Dicho proceso de planeación pretende que se coordine el proceso de planeación territorial general, es decir el diseño, discusión y adopción de planes de desarrollo territoriales (Ley 152/94), con el proceso de planeación para la implementación de la ley, que incluya los Planes Integrales Únicos -PIU.

Entonces, por un lado, tenemos que los Departamentos, Municipios y Distritos deben expedir antes del 10 de junio de 2012 **planes de acción** que permitan la implementación de los **programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas**, los cuales deben contar con **asignaciones presupuestales** dentro de los respectivos planes de desarrollo. Estos programas deben ceñirse al Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (art. 174).

Los Comités Territoriales de Justicia Transicional son quienes tienen la tarea de elaborar dichos planes de acción, con el apoyo del Ministerio de Justicia y de la Unidad de Víctimas (art. 173), con el fin de lograr:

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

Por otro lado, las entidades territoriales también tienen la obligación de adoptar el **Plan Integral Único – PIU**. Según órdenes del Auto 383 de la Corte Constitucional, el PIU deberá estar actualizado y **articulado con el Plan territorial de desarrollo - PTD** para el abril de 2012. Este instrumento para la planeación y la coordinación de acciones de prevención y atención al desplazamiento forzado por la violencia entre las diferentes instituciones a nivel nacional, departamental y municipal que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada –SNAIPD, debe contar además de las asignaciones presupuestales, con la participación de las personas desplazadas.

Así las cosas, teniendo en cuenta la concurrencia de tres instrumentos de planeación, que juegan un rol fundamental en la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado, se sugiere que **los tres procesos coincidan en su fase de planeación, respetando las instancias de participación y los procedimientos establecidos para cada uno**, así como las reglas establecidas en la jurisprudencia para el caso del PIU, con el fin de asegurar su incorporación en el Plan de Desarrollo y partidas presupuestales para su ejecución. En otras palabras, se propone que **en el Plan de Desarrollo, se integre desde un comienzo un enfoque pro víctimas, en donde además de un eje transversal, se incluyan objetivos específicos para garantizar los derechos de las víctimas, los cuales se desarrollen a través de metas, programas y proyectos concretos que servirán de fundamento para la elaboración del Plan de acción para la atención y reparación integral a víctimas, en el cual quedará integrado el PIU.**

Los tres procesos que deben trabajarse de manera articulada en sus fases de planeación durante el primer semestre del 2012, suponen la preexistencia de un PIU, la elaboración de un Plan de desarrollo durante el primer semestre del año, y el diseño de un Plan de Acción específico para la atención y reparación integral a víctimas:



## 4. ¿Cómo debe ser la planeación para que se implemente la Ley de Víctimas a nivel territorial, incorporando las medidas concretas en el Plan de Desarrollo?

A continuación, se sugieren algunos pasos para que, una vez posesionados, los Alcaldes(as) y Gobernadores(as) electos, inicien, con sus equipos de trabajo, el proceso para una adecuada implementación de la Ley de víctimas en su territorio, incorporando sus mandatos en los planes de desarrollo territoriales.

Antes de avanzar en este punto, es preciso aclarar que **los Planes de Acción para la atención y reparación integral a víctimas, son los nuevos instrumentos de planeación que se enmarcan dentro de la figura prevista en el artículo 41 de la Ley 152 de 1994** según el cual, luego de aprobado el Plan de Desarrollo, cada secretaría y departamento administrativo debe, con la coordinación de la oficina de planeación, elaborar su correspondiente plan de acción y lo someterá a la aprobación del respectivo Consejo de Gobierno. La Ley de Víctimas establece como instancia de adopción de los planes de acción los Comités Territoriales de Justicia Transicional. Además, los planes deben integrar los PIU.

Sin embargo, frente al instrumento de planeación para la política de atención a población desplazada, hay unas órdenes concretas impartidas por la Corte Constitucional que deben ser cumplidas por parte de los mandatarios locales. Para ello, se recomienda, acudir a los instrumentos y metodologías, que han desarrollado, tanto desde la coordinación del Sistema de Atención Integral a la Población desplazada –SNAIPD, como desde otras entidades del orden nacional, por ejemplo, el Ministerio del Interior, quien adelanta acciones concretas en cumplimiento de las órdenes impartidas en el auto 383, reseñadas más adelante.

*“El sujeto que planifica debe previamente diagnosticar la realidad, el objeto, para poder conocerla y definir sus acciones prioritarias; la elaboración de ese diagnóstico debe propender la búsqueda de la realidad objetiva con miras a la elaboración del “plan”, el cual debe ser uno y único, fundamentado en un solo concepto de tiempo y una sola racionalidad, de manera tal que sea viable la construcción de modelos analíticos, basados en las relaciones sistemáticas causa-efecto, que permitan predecir acertadamente, pues es precisamente la capacidad de predicción la que determina la viabilidad del alcanzar las metas y objetivos propuestos.” (Sentencia C-538/95, Corte Constitucional)*

Algunos escenarios posibles con relación al PIU, frente a los cuales deberán actuar las nuevas administraciones locales serían:

- a. No existe PIU.
- b. Existe PIU, pero no fue realizado conforme a los parámetros constitucionales.
- c. Existe un PIU desactualizado.
- d. Existe PIU, pero no está articulado al Plan de Desarrollo.
- e. Existe un PIU adecuado.

Así las cosas, si ya existe un PIU que fue elaborado de manera razonable y se presenta como producto de un verdadero proceso participativo con la población desplazada, es conveniente rescatarlo y buscar las formas para articular su implementación con el nuevo Plan de Acción que prevé la Ley de Víctimas, puede ser, incluyendo un capítulo especial para la población desplazada. Si el PIU que existe no está acorde a las reglas jurisprudenciales, debe replantearse el proceso para ajustarlo a estos estándares y reformularlo o actualizarlo según corresponda. De todas formas, puede retomarse este ejercicio de planeación estratégica del PIU como un insumo valioso para la elaboración del Plan Territorial de Atención y Reparación a Víctimas. Por último, en el más atrasado de los panoramas, cuando no exista PIU, es necesario elaborar uno, para que sea incorporado al plan de desarrollo y articulado con el Plan de Acción de Atención y Reparación Integral a Víctimas. En todo caso, **el PIU debe atender a los parámetros establecidos por la Corte Constitucional en el marco del estado de cosas inconstitucional, para que sea incorporado al plan de desarrollo.**

Este primer Plan de Acción de Atención y Reparación Integral a Víctimas, por desarrollarse en el marco de una etapa de transición, puede carecer de ciertas claridades metodológicas, tal como se verá más adelante. En todo caso, se recomienda revisar los principios y enseñanzas que ha dejado la planeación estratégica de temas afines, para sobrellevar tales complejidades. Lo realmente importante, es que **para el primer semestre de 2012, cada entidad territorial debe contar con un Plan de Acción para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, en el marco de su Plan de Desarrollo, que permita garantizar de manera efectiva los derechos de las víctimas, incorporando los procesos previos o recientes de formulación o actualización del PIU.** El Plan de desarrollo se formula entre el 15 de Enero y el 29 de Febrero, para ser adoptado el 30 de Mayo; y el Plan de Acción, debe formularse durante estos mismos tiempos, para ser adoptado el 10 de Junio.

## 4.1. Formulación de los planes

Las entidades territoriales, por mandato constitucional, tienen la obligación de elaborar un **Plan de Desarrollo**, con el objeto de **asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas** por la Constitución y la ley, entre ellas, la atención y reparación integral a víctimas.

Por mandato de la Ley 152 de 1994, el **Plan de desarrollo es de iniciativa del Alcalde y Gobernador** en sus respectivos niveles territoriales, y es elaborado con apoyo técnico de la administración territorial. El Plan debe adecuarse a los programas de Gobierno, inscritos por el candidato, y se presenta al Consejo de Gobierno quien lo consolida, para luego pasar a recibir observaciones y recomendaciones del Consejo Territorial de Planeación. Si las víctimas no fueron parte del Plan de Gobierno inscrito por el candidato electo, esto no es un problema, pues la inclusión de medidas de asistencia, atención y reparación integral a su favor en el Plan de desarrollo territorial, es imperativa por mandato de la Ley (art. 173).

Por su parte, la formulación del **PIU** corresponde el respectivo **Comité territorial para la Atención Integral a la Población desplazada bajo el liderazgo del alcalde o el gobernador**. El desarrollo, a nivel técnico, de la formulación, implementación y seguimiento del PIU, se realiza en las Mesas de Trabajo o Comisiones Temáticas en donde se priorizan las necesidades de atención, se planifican, ejecutan y evalúan los programas, proyectos, servicios y acciones que se establecen en los PIU, haciendo posible la participación, la concertación, el control y la veeduría de la población desplazada en las acciones desarrolladas para su atención. Estas mesas de trabajo deben constituirse a partir de los componentes de la política pública, las necesidades del territorio y su dinámica. El **objetivo básico** del PIU es planificar, coordinar, implementar, hacer seguimiento a las acciones y evaluar los resultados que, en materia de prevención y protección, de atención integral y reparación al desplazamiento forzado.

### RESPONSABLES DE LA FORMULACIÓN DEL PLAN

#### PLAN DE DESARROLLO

Alcalde o gobernador, discusión con Concejos Territoriales de Planeación y aprobación por Concejos Municipales y Asambleas Departamentales respectivamente.

#### PLAN DE ACCIÓN

Comité Territorial de Justicia Transicional

#### PLAN INTEGRAL ÚNICO

Comité Territorial para la Atención Integral a la Población desplazada

La elaboración del **Plan territorial de Acción de Atención y Reparación Integral a Víctimas** exige la **instalación del Comité de Justicia Transicional**, quien tiene a su cargo la formulación de dicho plan, y además, requiere que estén los lineamientos del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a víctimas para que exista concordancia entre ambos planes.

El plazo establecido para la elaboración del Plan Nacional es de un año (art. 175), al igual que los Planes de acción territoriales (art. 174). Por lo tanto es necesario que los alcaldes y gobernadores electos permanezcan al tanto de los debates que se suscitan en torno a la definición de los lineamientos del Plan Nacional, para que puedan irlos incorporando en el proceso de planificación a nivel territorial. Esta labor se puede facilitar, a través de **delegado de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación integral a Víctimas** que forma parte del Comité de Justicia Transicional.

En los lugares donde ya se ha instalado este Comité, no habrá problema para iniciar con la formulación del Plan de Acción territorial. Sin embargo, es necesario que para garantizar la **participación real y efectiva de las víctimas** en este proceso haya total transparencia en la designación oportuna de los dos representantes de las Mesas de Participación de Víctimas que hacen parte del Comité, así como del reconocimiento de las dinámicas locales anteriores en temas de atención y reparación a víctimas. También se recomienda que en el Comité **se convoquen representantes o de delegados tanto de otras entidades como de víctimas y organización acompañantes**, que puedan, a partir de sus experiencias, aportar a la construcción de un Plan acorde con las necesidades de la población objetivo y en búsqueda del goce efectivo de sus derechos.

## 4.2. Contenidos de los planes

Los planes de desarrollo de las entidades territoriales, sin perjuicio de su autonomía, deberán tener en cuenta para su elaboración las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo para garantizar la coherencia. En el mismo sentido, el Plan territorial de Acción de Atención y Reparación a Víctimas exige una coherencia con el Plan Nacional, similar a la que se le exige al PIU con la Política Nacional de Prevención y Atención a la Población Desplazada.

Los **planes territoriales de desarrollo**, igual que los nacionales, están conformados por una **parte estratégica y por un plan de inversiones** de mediano y corto plazo. Cuenta con objetivos claros de acuerdo a la inspiración de cada gobernante, los cuales son desarrollados por metas a determinado plazo, cuantificables, las cuales a su vez, se despliegan a través de programas, que resultan enmarcados dentro de proyectos concretos. Estos planes se desarrollan en **concertación** con el Gobierno Nacional, para asegurar la coordinación y la armonía en el desempeño de las funciones, cuando se trate de

programas y proyectos de responsabilidad compartida entre la Nación y las entidades territoriales, o que deban ser objeto de cofinanciación, como es el caso de la atención y reparación integral a las víctimas, en donde concurren entidades de los diferentes niveles de gobierno.

Por ejemplo, si es un municipio con altos índices de recepción de población desplazada, será necesario incluir un objetivo específico para garantizar los derechos de esta población, promoviendo programas de reubicación e integración local, conjuntamente con otros complementarios de generación de ingreso y vivienda. O si se trata de una de las zonas priorizadas para la restitución de tierras, se sugiere incluir algún objetivo que le permita armonizar las acciones impulsadas por el nivel nacional. En todo caso, se sugiere, tal como se hizo en el actual Plan Nacional de Desarrollo que este tema sea **incorporado en los componentes sociales del Plan**, y no en el de seguridad y convivencia.

**Con el fin de que el Plan de desarrollo incorpore los lineamientos necesarios para desarrollar los Planes de acción, se recomienda que se incluyan objetivos sobre atención y reparación a víctimas, con las metas, programas y proyectos correspondientes, priorizando la inversión de acuerdo a las necesidades de la población víctima en la entidad territorial. Los contenidos mínimos sugeridos para los planes de desarrollo son:**

- Metas frente a cobertura y calidad en la oferta de medidas de asistencia (de urgencia, gastos funerarios, educación, salud, censos), atención, reparación, protección.
- Metas frente a cobertura y calidad de servicios sociales del Estado para víctimas (salud, educación, agua potable y saneamiento básico).
- Metas frente a inserción en la Red Nacional de Información, para la articulación de toda la información necesaria del nivel territorial con el nivel nacional.
- Metas frente a participación de las Víctimas en los procesos de implementación de la Ley en el nivel territorial.
- Metas para garantizar el apoyo al ministerio público en el cumplimiento de sus funciones de acuerdo a la Ley 1448 de 2011.

En el **PIU** se presenta en forma organizada y priorizada los **programas, proyectos y acciones que desarrollarán las entidades en lo local**, en el corto, mediano y largo plazo, para prevenir los riesgos y restituir los derechos de la población en situación de desplazamiento y buscar las acciones para que acceda a la verdad, la justicia y la reparación. Además, establece los objetivos comunes, las responsabilidades institucionales y los recursos necesarios. Se ha recomendado desde la coordinación del SNAIPD, que se incluya el paso de la situación actual a la situación deseable, los lineamientos de política pública, así como la **definición de objetivos, metas, acciones, indicadores y recursos**, así como la posibilidad de utilizar la misma estructura del ámbito nacional, es decir, es decir: Prevención y Protección; Atención Integral; y Verdad, Justicia y Reparación.

Teniendo en cuenta que el PIU, es un instrumento flexible, debe revisarse y ajustarse periódicamente de acuerdo a las necesidades y dinámicas locales, por lo cual también debe incluir un sistema de seguimiento para la implementación de las acciones y la evaluación de los resultados. Se recomienda que este sistema de seguimiento o uno similar, se haga extensivo para el **Plan de Acción para la Atención y Reparación Integral a Víctimas**, que debe integrar el PIU.

Vale la pena recordar, que este Plan de Acción debe contener los **objetivos, las acciones / tareas a desarrollar, los plazos y los recursos asignados y disponibles**, para lograr la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, coordinar las acciones con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en el nivel departamental, distrital y municipal, articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, así como la materialización de las garantías de no repetición, coordinar las actividades en materia de inclusión social e inversión social para la población vulnerable y adoptar las medidas conducentes a materializar la política, planes, programas y estrategias en materia de desarme, desmovilización y reintegración.

### 4.3. Discusión y debate de los planes

Es importante recordar que la participación de la población, es una constante en cada uno de los planes. Por eso, en su proceso se ha garantizado la participación de la población desplazada, para el caso del PIU, y de las víctimas para el caso de los Planes de acción territorial, para lo cual se recomienda **hacer uso de las instancias de participación institucionalmente establecidas y promover otras adicionales que refuercen este componente vital de la planeación.**

La participación como uno de los principios de la planeación territorial (Ley 152/94, art. 3.g), exige que se establezcan espacios de participación ciudadana durante la elaboración aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan de Desarrollo. Para la elaboración, existen en el nivel territorial, los **Consejos Territoriales de Planeación**, los cuales, tendrán carácter consultivo y servirán de foro para la discusión del plan de desarrollo. Estos Consejos, estarán integrados por las personas que designe el Gobernador o el Alcalde de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que definan las Asambleas o Concejos, según sea el caso. Como mínimo, deberán estar integrados por representantes de su jurisdicción territorial de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios. En este sentido, se sugiere que dentro de estos delegados, se cuente con alguna representación de las víctimas para que éstas puedan participar de manera activa en la inclusión de su agenda dentro de la planeación territorial y que dentro del concepto técnico que se emita, se verifique que hayan sido incluidas disposiciones suficientes a favor de las víctimas.

Por su parte, para el PIU y el Plan de Acción para la Atención y Reparación Integral a Víctimas se recomienda hacer uso de las **Mesas territoriales de participación**. En caso de que las mesas previstas en la nueva Ley, no estén instaladas para participar de manera oportuna en el proceso de planeación, es necesario, que se habiliten otros espacios transitorios, para escuchar a las víctimas e incluir sus preocupaciones y observaciones frente a los planes que se discuten.

#### ESPACIOS PARA DISCUSIÓN DEL PLAN

##### PLAN DE DESARROLLO

Consejo Territorial de Planeación.

##### PLAN DE ACCIÓN

Mesas territoriales de participación de víctimas.

##### PLAN INTEGRAL ÚNICO

Mesas territoriales de organizaciones de la población desplazada.

## 4.4. Aprobación de los planes

El Plan de desarrollo, es sometido finalmente a consideración de la **Asamblea departamental, y del Concejo municipal o distrital**, según corresponda, y allí deberá ser aprobado en los cuatro meses siguientes de la posesión del nuevo mandatario. **Toda modificación que pretenda introducir la Asamblea o Concejo, debe contar con la aceptación previa y por escrito del Gobernador o Alcalde**, según sea el caso.

El PIU se adopta dentro del marco del **Comité Territorial para la Atención Integral a la Población desplazada** y según las órdenes impartidas en el Auto 383 de 2010, deben estar todos elaborados, actualizados y armonizados con los planes territoriales de desarrollo, para **Abril de 2012**, con la asistencia técnica y el acompañamiento del Ministerio del Interior, quien deberá rendir un informe al respecto.

El Plan de Acción para la Atención y Reparación Integral a Víctimas se debe adoptar, antes del 10 Junio de 2012, en el seno del Comité Territorial de Justicia Transicional luego de un proceso participativo, enmarcado en los planes de desarrollo. En este sentido, es importante que los **Comités de Justicia transicional estén instalados y en funcionamiento, lo más pronto posible**, por lo menos antes de Marzo para que pueda cumplirse el debate correspondiente para la inclusión de los lineamientos necesarios frente a la atención y reparación integral a víctimas en los Planes de Desarrollo.

Como el término previsto para la aprobación del Plan de Acción específico para la Atención y la Reparación Integral a Víctimas, es más corto que con el que normalmente cuentan los Planes de Acción que desarrollan las secretarías, a partir de los Planes de desarrollo, se sugiere que se incluyan en éste los lineamientos específicos, para que a partir de ellos, este Plan de Acción se incorpore como uno de los **Planes de Acción previstos en el artículo 41 de la Ley 152 de 1994**, y pueda irse formulando de forma casi paralela al debate del Plan de desarrollo. Este Plan debe tener indicadores y acciones concretas para cumplir las metas trazadas en el plan de desarrollo.

### RESPONSABLES DE LA APROBACIÓN DEL PLAN

#### PLAN DE DESARROLLO

Concejo municipal o distrital / Asamblea departamental.

#### PLAN DE ACCIÓN

Comité Territorial de Justicia Transicional .

#### PLAN INTEGRAL ÚNICO

Comité Territorial para la Atención Integral a la Población desplazada.



## 4.5. Sobre el presupuesto

En el **Plan de desarrollo territorial**, los programas y proyectos de cofinanciación de las entidades territoriales tendrán como **prioridad el gasto público social** y en su distribución territorial se deberá tener en cuenta el tamaño poblacional, el número de personas con necesidades básicas insatisfechas y la eficiencia fiscal y administrativa (Ley 152/94, art. 38). Todos estos aspectos deben tenerse en cuenta durante la planeación y la asignación de recursos a los programas de atención y reparación a víctimas.

Dado que la formulación de los Planes previstos en la Ley de Víctimas para su atención y reparación integral, tiene un plazo mayor al establecido para el Plan territorial de Desarrollo, se sugiere **incorporar las líneas de acción básicas, para que se aseguren unas partidas presupuestales suficientes que puedan dar continuidad a los programas que se vienen desarrollando para atención y reparación a víctimas, y la implementación de los nuevos que sean necesarios** para cumplir con las competencias que la Ley le asigna a las entidades territoriales. Posteriormente, cuando ya estén definidos el Plan Nacional Atención y Reparación Integral a Víctimas y el Plan de Acción territorial, el mandatario, podrá hacer uso de la facultad prevista en el artículo 45 de la Ley 152 de 1994, según la cual, el respectivo mandatario podrá presentar para la aprobación de la Asamblea o del Concejo, **ajustes a su plan plurianual de inversiones**, cuando durante la vigencia del plan de las entidades territoriales se establecen nuevos planes en las entidades del nivel más amplio.

En cuanto a lo dispuesto en la nueva la Ley, el **Comité Ejecutivo** tiene entre sus funciones determinar los instrumentos de coordinación en materia presupuestal de planeación, ejecución y evaluación (art. 165). De acuerdo con los principios de la Ley, el Estado se compromete a adelantar acciones prioritariamente para la garantía de los derechos de las víctimas (art. 4). En tal sentido, la Ley establece que las medidas que impliquen un aumento de las funciones de las instituciones del Estado, deben ser asumidas en el marco fiscal de mediano plazo, y que los programas o proyectos estructurados en desarrollo de la Ley deben priorizarse por las entidades dentro de su oferta institucional y su espacio fiscal (art. 197). La **Unidad Administrativa** tiene como función coordinar con el ministerio de Hacienda y el DNP **la asignación y transferencia de recursos a las entidades territoriales** para la ejecución de sus funciones de acuerdo a la Ley (art. 168), para ello, puede celebrar convenios interadministrativos, en los términos de la Ley de Víctimas y la Ley 489 de 1998.

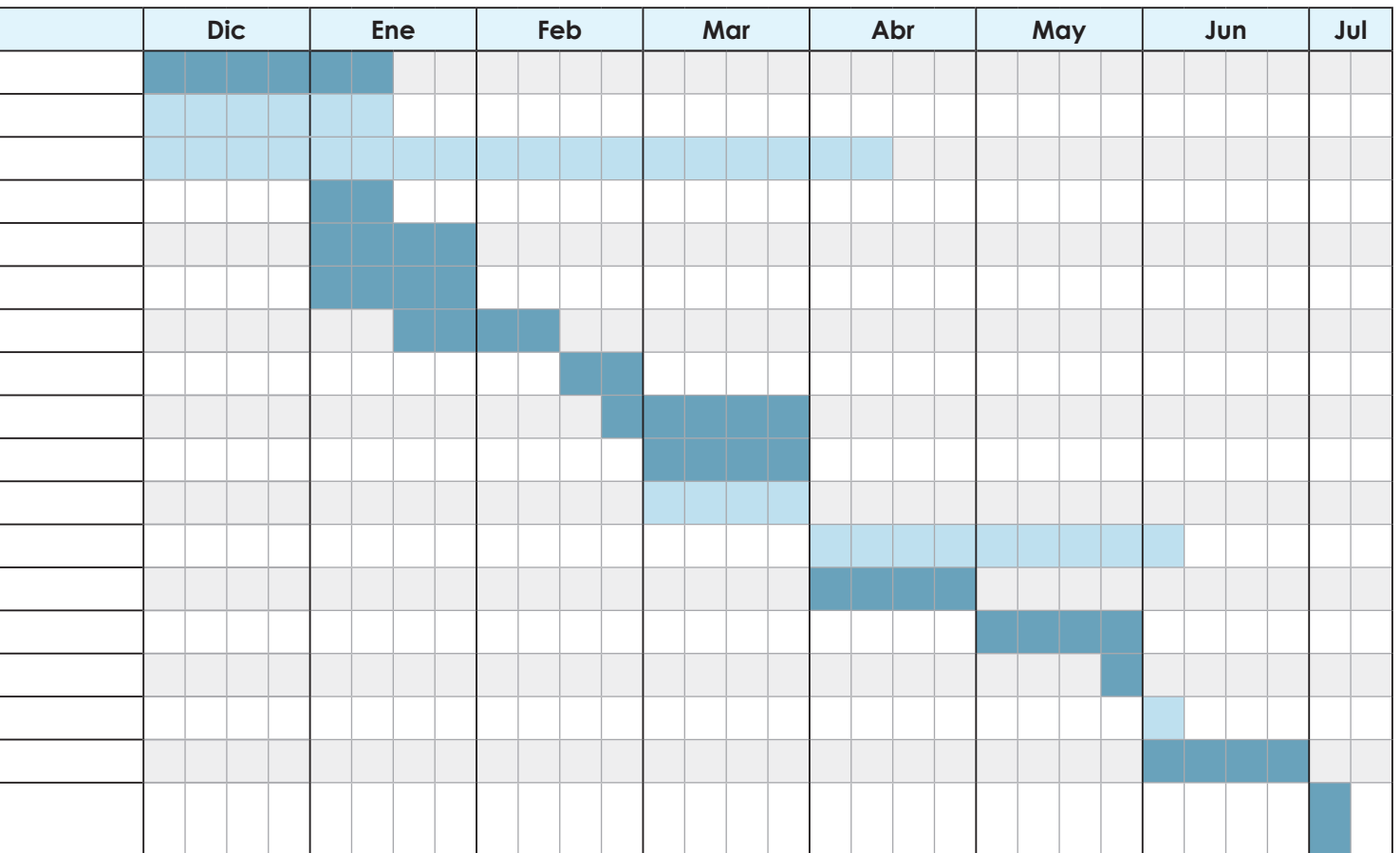
Adicionalmente, es necesario evaluar si la entidad territorial, en cumplimiento de la orden segunda del **Auto 383 de 2010** de la Corte Constitucional, realizó el **requerimiento presupuestal al nivel nacional** para implementar programas que permitieran garantizar el goce efectivo de derechos de la población en situación de desplazamiento, ante su deficiencia para asumir los costos de los mismos. En caso tal, deben tenerse en cuenta los recursos asignados y disponibles por este lado, además de los que dejó asignados el gobierno saliente.

## 4.6. Cronograma de trabajo

A continuación se presenta un cronograma de actividades que deben ser desarrolladas por los alcaldes y gobernadores electos y sus equipos de gobierno para cumplir con el proceso de planeación para la implementación de la Ley de Víctimas en las entidades territoriales, coordinando el proceso de planeación de desarrollo territorial con el proceso de planeación para la implementación de la Ley en donde se incluyen los programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas, con su respectiva **asignación presupuestal**.

ACTIVIDAD
Proceso de empalme
Diagnóstico de la situación en el territorio frente a la atención y reparación integral a víctimas
Elaboración /Actualización del PIU de acuerdo a los lineamientos establecidos por la Corte Constitucional
Diseño y construcción programática del nuevo gobierno
Verificación de las actas de entrega de los procesos de empalme
Instalación y conformación del Consejo Territorial de Planeación
Elaboración de la primera propuesta de Plan territorial de Desarrollo
Discusión de la propuesta de Plan de desarrollo en el Consejo de Gobierno
Entrega de la propuesta al Consejo Territorial de Planeación (Feb 28) y su discusión
Socialización de la Propuesta de Plan de desarrollo con la ciudadanía en espacios alternos
Elaboración del Borrador del Plan de Acción para la Atención Integral y Reparación a víctimas
Debate y participación directa de las víctimas y sus representantes en la formulación del Plan de Acción
Ajustes al Plan de Desarrollo, conforme a las observaciones del Consejo territorial de Planeación y a la socialización
Presentación del Plan de Desarrollo al Concejo municipal o distrital /Asamblea Departamental (May 2) y Debate
Aprobación del Plan de Desarrollo. Acuerdo /Ordenanza (May 30)
Aprobación del Plan de Acción para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas (Jun10)
Armonización presupuestal
Entrega de informe del Ministerio del Interior a la Corte Constitucional en cumplimiento de la orden 19 del Auto 383 de 2010, sobre formulación del PIU. (Jul 1)

- Proceso de expedición del plan de desarrollo local.
- Proceso de implementación local de la Ley de Víctimas.



## 5. ¿Cuáles son las cuestiones que deben tenerse en cuenta durante todo el proceso de reglamentación e implementación de la Ley de Víctimas?

El proceso de implementación de la Ley en las entidades territoriales, debe tener en cuenta **temas transversales** como participación, prevención y protección, y el enfoque diferencial. Además, no pueden perderse de vista, los procesos que ya han venido adelantándose en materia de atención a víctimas, especialmente a aquellas del desplazamiento forzado, en los cuales las entidades territoriales han tenido que desempeñar un rol muy importante y dentro de los procesos de justicia y paz, donde se promovieron ya algunas medidas de reparación.

### Participación

- La Ley establece que la participación en las etapas de formulación, implementación y seguimiento es un derecho de las víctimas (art. 28.5).
- El Estado se compromete a remover cualquier tipo de obstáculo que impida el acceso real y efectivo de las víctimas a las medidas de atención, asistencia y reparación (art.14).
- Dentro de los principios generales, la Ley incluye la participación conjunta del Estado, el sector privado y la sociedad civil para la superación de la condición de vulnerabilidad de las víctimas (art. 14, 29).

### Protección

- La Ley ordena la adopción de medidas de prevención de las violaciones de derechos humanos, especialmente del desplazamiento forzado. Igualmente la establece como una garantía de no repetición.
- Las autoridades deberán adoptar medidas de protección integral a las víctimas, testigos y a los funcionarios públicos que intervengan en los procedimientos de reparación, y en especial de restitución de tierras, a través de los cuales las víctimas reclaman sus derechos (art. 31).
- Las medidas de protección se desarrollarán en el marco de los programas existentes, garantizando su coherencia con las políticas de seguridad y defensa nacional.

## Enfoque diferencial

- La Ley establece como uno de sus principios el enfoque diferencial. Expresamente, reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, sexo, identidad u orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal motivo establece que las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral previstas para las víctimas, contarán en todo caso con un enfoque diferencial (art. 13). Los planes y programas que adopten las entidades territoriales también deben tener en cuenta el enfoque diferencial (Art. 174, parr.1).
- De manera especial se dispone que el Estado ofrecerá especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones previstas en el artículo 3 de la Ley, tales como mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de Derechos Humanos y víctimas de desplazamiento forzado.
- En este sentido, y teniendo en cuenta, que la reparación debe ser diferenciada (art. 25), en la misma Ley se incorporan obligaciones de protección especial con las personas que se encuentran en especial situación de vulnerabilidad.
- Sobre el impacto diferencial del conflicto armado, así como los riesgos acentuados que afectan a ciertas poblaciones, debe acudirse a los autos emitidos por la Corte Constitucional, en el marco del Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, particularmente, lo referente a los Autos 192 y 251 de 2008, 004, 005 y 006 de 2009.

A continuación, se señalan las medidas diferenciales previstas en la Ley.



El principio de enfoque diferencial ofrece expresamente, especiales garantías y medidas de protección para las mujeres, además de las medidas diferenciales en temas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral. No puede perderse de vista que uno de los objetivos del **Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas** es brindar atención especial a las mujeres, preferencialmente a las viudas y a las cabeza de familia. Por eso, es tan importante propiciar la **participación efectiva** de las mujeres víctimas en los espacios de diseño, implementación, ejecución y evaluación de la política a nivel nacional, departamental, municipal y distrital, con el fin de reflejar sus agendas.

La Ley establece que las mujeres tienen derecho a vivir libres de violencia y las **medidas de protección** a su favor, deben tener en cuenta los riesgos y las modalidades que ellas enfrentan, por tal razón, los programas de protección integral deben tener en cuenta las entrevistas realizadas por mujeres, las autoridades deben informarles su derecho a no ser confrontadas con sus agresores, las mujeres víctimas pueden contar con personal especializado en la recepción de su testimonio, el **Protocolo de investigación de delitos sexuales**, a cargo de la Fiscalía, debe incluir acciones específicas para la atención y la asistencia a las mujeres víctimas, al igual que el **Programa especial para la representación judicial a las víctimas** en cabeza de la Defensoría del Pueblo. Los servicios de asistencia médica, quirúrgica y hospitalaria incluyen la atención para los **derechos sexuales y reproductivos** de las mujeres víctimas y servicios de interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos.

En cuanto al derecho a reparación integral, se establecen varias garantías, especialmente en los trámites judiciales y administrativos para el **proceso de restitución de tierras**, donde las mujeres víctimas cuentan con una atención preferencial que se materializa en la prelación de sus solicitudes, la colaboración especial de las autoridades para mantener las condiciones de seguridad en los predios

entregados, la titulación de la propiedad restituida a nombre de los dos cónyuges o compañeros permanentes y la aplicación prioritaria de los beneficios previstos en la Ley 731 de 2002, sobre crédito, adjudicación de tierras, garantías, seguridad social, educación, capacitación y recreación, subsidio familiar, planes y programas de reforestación, y jornadas de cedulação. Adicionalmente, los programas de **rehabilitación** deberán contar con perspectiva de género y acciones afirmativas a favor de las mujeres. También se incluirá un enfoque de género, por mandato expreso de la Ley, en las medidas de **satisfacción**, las acciones en materia de memoria histórica y las **garantías de no repetición**.

*Ver en la Ley 1448 de 2011, los artículos 13, 38, 31, 32, 35, 38, 42, 43, 51, 54, 114, 115, 116, 117, 118, 123, 136, 137, 139, 145, 149, 176 y 193*

Algunas medidas especiales de reparación se establecen para las **mujeres cabeza de familia**, quienes tendrán acceso preferente a los programas de **educación superior**, así como en los **procesos de restitución de tierra y los de vivienda**.



La Ley de Víctimas es clara en afirmar que todos los niños, niñas y adolescentes víctimas tienen derecho a una reparación integral y que los derechos de los NNAJ que hayan sido vulnerados deben restablecerse. Particularmente, la Ley reafirma el carácter de víctima de los **menores desvinculados** de los grupos armados ilegales y de los niños y niñas concebidos como consecuencia de una violación sexual con ocasión del conflicto armado interno. Asimismo, reitera que los menores que hayan quedado **huérfanos** a causa del conflicto, tienen derecho a una reparación integral así como los que hayan sido víctimas de minas antipersonales, para quienes establece especiales medidas de rehabilitación.

Ley de Víctimas establece que se debe garantizar la **participación efectiva** de NNAJ en el proceso de formulación, implementación y evaluación de los programas y planes dirigidos a las víctimas. También enuncia la atención especial a los niños y niñas dentro de los objetivos del **Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas**, la cual se materializa a través de disposiciones que consagran que estas víctimas tienen derecho a una **atención preferente y diferenciada**, y en ese sentido contarán con asesoría y apoyo adicional, por parte de los defensores y comisarios de familia. En la investigación de casos de violencia sexual, la Fiscalía debe crear un protocolo en donde incluya acciones específicas para la atención y la asistencia a los niños y niñas víctimas; y en los programas de protección integral deben incluirse entrevistas en sitios seguros y confidenciales para niños y niñas.

En la Ley, el Estado reafirmó su obligación de investigar y sancionar a los autores y partícipes de las violaciones en donde los niños, niñas y adolescentes fueron víctimas. También, se incluyeron disposiciones que modifican el desarrollo de los procesos judiciales especiales de Justicia y Paz y que deben incorporarse en la reglamentación de los programas de **restitución de tierras**. Particularmente, dispone facilidades adicionales para que los menores puedan rendir testimonio como la presencia de personal especializado, específicas medidas de protección y una línea diferenciada en el Programa para la representación judicial a las víctimas. La Ley también legitima a los niños, niñas y adolescentes, para interponer la acción de restitución de bienes cuando el titular está muerto o desaparecido y establece un trámite preferencial en los trámites administrativos y judiciales del proceso de restitución para las mujeres que tengan niños o niñas en su núcleo familiar.

En cuanto a las medidas de reparación la Ley de Víctimas establece que todos los componentes de ésta deben ajustarse a las condiciones de los menores. Así, en materia educativa, dispone que las medidas en materia de **educación superior** tengan especialmente en cuenta a los adolescentes. La Ley también ordena un enfoque diferencial a favor de la niñez en los programas de **rehabilitación**, las medidas de **satisfacción**, las de memoria histórica, y en las **garantías de no repetición**. Por último, respecto al derecho a la **indemnización** la Ley consagra que las sumas de dinero que se entreguen a título de indemnización a los niños y niñas víctimas deben ir a un fondo fiduciario hasta que completen la mayoría de edad.

*Ver en la Ley 1448 de 2011, los artículos 3, 13, 32, 35, 38, 40, 41, 42, 43, 51, 81, 114, 136, 139, 145, 149, 176, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191 y 193*





## Personas con discapacidad

La Ley establece un enfoque diferencial a favor de las personas en situación de discapacidad, el cual se materializa, entre otros, (i) con la presencia de un **traductor** de señas cuando la víctima no pueda hablar, (ii) con una línea especial para representación de personas con discapacidad en el **Programa de representación judicial** a cargo de la Defensoría del Pueblo, (iii) o con implementación de medidas especiales en materia de educación, para que las personas con discapacidad puedan acceder a los programas académicos de **educación superior**. En medidas de reparación, este grupo poblacional también tiene garantías expresas de acceso preferencial, por ejemplo, en los trámites judiciales y administrativos de los **procesos de restitución de tierras** y en los programas y proyectos de **restitución de vivienda** para hogares desplazados. El programa de **rehabilitación** que debe implementar el Gobierno contará con acciones de discriminación positiva a favor de las personas con discapacidad; además, las medidas de **satisfacción**, memoria histórica y **garantías de no repetición** deben contar con enfoque diferencial a favor de este grupo vulnerable.

*Ver en la Ley 1448 de 2011, los artículos 13, 42, 43, 51, 114, 123, 136, 139, 145 y 149*



Los adultos mayores, al igual que las poblaciones vulnerables anteriormente mencionadas, tienen, en los términos de la Ley, derecho a una **atención diferenciada** con medidas especiales para facilitar su testimonio en los procesos judiciales, como la presencia de personal especializado y una línea especial de asesoría en el Programa de representación judicial a las víctimas que desarrollará la Defensoría del Pueblo. Adicionalmente, los adultos mayores desplazados tienen preferencia para las medidas de restitución en materia de **vivienda** y contarán con acciones afirmativas a su favor, en el programa de **rehabilitación**.

*Ver en la Ley 1448 de 2011, los artículos 13, 41, 42, 43, 123, 136, 139, 145, 149 y 193*



## Minorías étnicas

Las medidas de atención, asistencia y reparación para los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas, serán consultadas con los grupos étnicos, con el fin de respetar sus usos y costumbres, así como sus derechos colectivos. El Decreto reglamentario que desarrolle estas medidas diferenciales debe ser promulgado antes del 16 de Diciembre, plazo en el que se vencen las facultades extraordinarias del Presidente de la República para regular los derechos y garantías de las víctimas pertenecientes a **pueblos y comunidades indígenas, ROM y negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras** en lo relativo a: (i) Generar el marco legal de la política pública de **atención, reparación integral y de restitución de tierras** de las víctimas pertenecientes a estos grupos étnicos; y (ii) Realizar las consultas a los pueblos étnicos a través de las autoridades y organizaciones representativas bajo los parámetros de la jurisprudencia constitucional, la ley y el derecho propio, con el fin de dar cabal cumplimiento al derecho fundamental de la **consulta previa**.

No obstante, de las disposiciones de la Ley, puede extenderse algunas disposiciones a favor de las comunidades étnicas, como que (i) sea necesaria la presencia de un **traductor** cuando la víctima no hable castellano, (ii) se tengan en cuenta las **especificidades culturales, religiosas y étnicas de las víctimas y sus comunidades** en los procesos de acompañamiento psicosocial, (iii) se incluya un enfoque étnico en las medidas de satisfacción, y (iv) que la **inhumación** de cadáveres se realice de acuerdo a las tradiciones comunitarias.

*Ver en la Ley 1448 de 2011, los artículos 2, 6, 42, 136, 139, 178 y 205*



La Ley de Víctimas dispone expresamente que la **pareja homosexual** sea considerada víctima ante la muerte o desaparición de su compañero/a. En este sentido, garantiza su **derecho a la igualdad** en el acceso a las medidas de atención y reparación integral, allí establecidas. La Ley no incorpora medidas específicas para personas con identidad sexual no hegemónica, como personas travestis, transexuales o transgeneristas. Sin embargo, la implementación y los programas y planes de acción territorial pueden y deben incorporar medidas que tengan en cuenta las necesidades especiales de esta población en los procesos de atención, así como los impactos diferenciales del conflicto armado.

*Ver en la Ley 1448 de 2011, los artículos 3 y 6*



## Defensores de derechos humanos

La Ley garantiza un enfoque diferencial con especiales **garantías y medidas de protección para líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de Derechos Humanos**. Así mismo, establece un enfoque diferencial en las medidas de **satisfacción**, especialmente en las acciones de memoria histórica, y en las **garantías de no repetición**, donde impone medidas especiales de prevención que propendan superar estereotipos que favorecen la discriminación de este grupo expuesto a mayor riesgo, en el marco del conflicto armado.

*Ver en la Ley 1448 de 2011, los artículos 13, 139, 145 y 149*

Además de este enfoque diferencial de acuerdo a las calidades específicas de la víctima, la Ley establece que las medidas de reparación a su favor dependerán de la vulneración de sus derechos y de las características del hecho victimizante (art. 69). En este sentido, desarrolla un enfoque basado en el daño que obliga a las autoridades a ofrecer un tratamiento particular obedeciendo al tipo de violación sufrida. En este sentido, se debe diferenciar la atención que se ofrece a una víctima directa de violencia sexual, a la de una de desplazamiento forzado, o al familiar de una persona desaparecida, a una muerta, en los términos del artículo 3 de la Ley. Así por ejemplo, la misma Ley incluye varias disposiciones especiales para las personas víctimas de desplazamiento forzado (art. 13, 47, 48, 60, a 68, 72 a 79, 81, 82, 91, 105, 121 - 123, 132, 139, 149, 154, 156, 168, 181 y 193) y de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual (art. 35, 38, 41, 42, 47, 54, 137, 149 y 181), en lo referente a medidas concretas de reparación, como las de restitución, satisfacción y las garantías de no repetición. También hay reglas especiales, en un número mucho menor para atender a las víctimas de reclutamiento forzado (art. 3, 181, 184, 190), desaparición forzada (art. 3, 23, 35, 36, 81, 132, 139, 178 y 195), homicidio (art. 3, 81, 132 y 178), tortura (art. 42), secuestro (art. 35 y 178), minas antipersonales (art. 149 y 189).

## 6. ¿Cuáles son los aspectos claves de la sentencia T-025 de 2004 y sus desarrollos respecto de la coordinación Nación-Territorio?

### Órdenes proferidas por la Corte Constitucional en el seguimiento a la Sentencia T-025

- La Corte declaró en el 2004 el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado ante la sistemática y generalizada vulneración a los derechos fundamentales de la población desplazada. Señaló que una de las causas de la insuficiencia institucional y presupuestal que daba origen a este problema, estaba relacionada con la inadecuada coordinación entre la Nación y las entidades territoriales, en la atención del desplazamiento forzado.
- Posteriormente en su seguimiento, indicó que "uno de los factores que ha retrasado el avance hacia la superación de dicho estado de cosas es la insuficiencia en la coordinación de los esfuerzos presupuestales de las entidades territoriales".
- Uno de los ejes establecidos en el Auto 008 de 2009, para la superación del estado de cosas inconstitucional es la contribución efectiva de las entidades territoriales en el goce efectivo de derechos de las personas en situación de desplazamiento.
- La Corte ha abordado ampliamente el tema de coordinación Nación - Territorio para la atención a víctimas. En este sentido, ha (i) establecido unos lineamientos jurisprudenciales, (ii) priorizado 255 entidades territoriales, (iii) realizado sesiones técnicas de información, (iv) proferido órdenes a las autoridades del nivel nacional y local para superar las dificultades identificadas.
- De los autos proferidos por el Tribunal Constitucional, se destacan el 007 de 2009, el 314 del mismo año, el 383 de 2010 y el 219 de 2011.

En el auto 383 de 2010 la Corte evaluó los informes presentados con ocasión del auto 314 de 2009, con el fin de: (i) identificar la problemática concreta que enfrentan las entidades territoriales en términos de capacidad institucional, disponibilidad de recursos, coordinación, y existencia de una política pública de atención a la población desplazada que responda a las necesidades y posibilidades locales; (ii) determinar si en materia de coordinación entre la Nación y el territorio, existían avances, estancamientos o retrocesos; (iii) precisar los obstáculos y posibilidades que ofrece la relación entre la Nación y el territorio para contribuir a la superación del estado de cosas inconstitucional.

En cuanto a los componentes de la política pública referidos a la atención del desplazamiento forzado cuya realización requiere de la adecuada coordinación entre los distintos niveles territoriales, la Corte identificó las mayores dificultades en cuanto a: Plan Integral Único (en adelante PIU), presupuesto, retornos y reubicaciones, participación

La Corte ordenó a todas las entidades territoriales y a las entidades del orden nacional que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, **dar aplicación a los principios de concurrencia y subsidiaridad** conforme a las reglas establecidas en el mismo auto. De manera general, impartió varias órdenes complejas para varias entidades del nivel nacional, quienes están en la obligación de:

CONTENIDO PRINCIPAL DE LA ORDEN	RESPONSABLE
<p>Adoptar las medidas necesarias para que la <b>oferta institucional</b> ofrecida por las entidades que hacen parte del SNAIPD, <b>sea flexibilizada en función de las necesidades y prioridades</b> de atención a la población desplazada identificadas por las entidades territoriales.</p>	<p><b>DNP</b> <b>MinInterior</b> <b>MinHacienda</b> <b>Acción Social</b></p>
<p>Diseñar y adoptar medidas específicas para superar esta desproporción inconstitucional y <b>mejorar el compromiso territorial</b> en la superación del estado de cosas inconstitucional.</p>	<p><b>DNP</b> <b>MinInterior</b> <b>MinHacienda</b></p>

## CONTENIDO PRINCIPAL DE LA ORDEN

## RESPONSABLE

**Implementar una estrategia nacional de clarificación de responsabilidades y competencias de las autoridades de cada nivel de gobierno, en la cual:** (i) se esclarezcan y divulguen ampliamente las funciones y competencias de cada autoridad y dependencia responsable de atender a la población desplazada en los diferentes niveles (Nación, departamentos, distritos, y municipios), así como las rutas de atención y los funcionarios responsables; (ii) se identifiquen las falencias generales en materia de competencias y responsabilidades; se prevean mecanismos para la superación de las mismas y (iv) se establezca una ruta de coordinación que instrumentalice esta orden.

**CNAIPD, con el impulso y coordinación Acción Social, y MinInterior**

**Adoptar y ajustar los indicadores de coordinación** de tal manera que sea posible evaluar los avances, retrocesos, y estancamientos en la coordinación entre los distintos niveles territoriales.

**MinInterior  
Acción Social**

**Diseñar un instrumento de apoyo técnico y acompañamiento permanente a las entidades territoriales,** que permita la construcción y puesta en marcha de los **Planes Integrales Únicos territoriales**, y de otros instrumentos de planeación y coordinación, así como de medidas presupuestales viables que aseguren su concurrencia en la superación del estado de cosas inconstitucional.

**DNP  
Min Hacienda  
MinInterior**



**Desarrollar un instrumento de articulación de la oferta institucional nacional y la territorial que resuelva los problemas identificados,**

por lo menos: (i) permita una articulación adecuada de los ciclos de planeación de la nación y de las entidades territoriales que pueda ser puesta en marcha a partir del año 2012. (ii) incorpore las necesidades detectadas en los informes presentados por las entidades territoriales en cumplimiento de ordenado en el auto 314 de 2009 y los programas territoriales desarrollados para atenderlas, (iii) asegure que los recursos previstos en los PIU sean efectivamente asignados y ejecutados, y sean incluidos en el Banco Nacional de Programas y Proyectos, (iv) establezca una tipología de proyectos que permita la concurrencia de recursos de los distintos niveles territoriales, y promueva soluciones regionales que mejoren la utilización de recursos escasos; (v) identifique los obstáculos que han impedido la utilización de los instrumentos de coordinación previstos en la Ley 1190 de 2008 y proponga mecanismos para superar las dificultades; y (vi) establezca un sistema de monitoreo y seguimiento para valorar la efectividad de tales programas y permita hacer una planeación efectiva para corregir las falencias u obstáculos detectados.

**DNP  
MinHacienda  
Acción Social**

Desarrollar y poner en marcha una **estrategia de atención administrativa interinstitucional de urgencia** que pueda trasladarse temporalmente a la entidad territorial respectiva, para identificar la fuente del retardo injustificado en la atención, adoptar medidas correctivas de choque y, en el corto plazo, reducir sustantivamente los tiempos de atención y enfrentar adecuadamente las circunstancias que generan la revictimización de la población desplazada, principalmente **originadas en la falta de una atención adecuada y oportuna.**

**Acción Social**

## CONTENIDO PRINCIPAL DE LA ORDEN

## RESPONSABLE

Diseñar y poner en marcha un **instrumento modelo de autoevaluación de la capacidad institucional** y para el diseño de un plan de acción de corrección de tales falencias, que pueda ser utilizado por las entidades en el nivel territorial, de tal manera que se mejoren las condiciones para que las entidades territoriales puedan concurrir a la superación del estado de cosas inconstitucional y al goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

**MinInterior  
Acción Social**

Establecer dentro del **plan de capacitación a los nuevos mandatarios electos de los entes territoriales sobre sus responsabilidades en materia de desplazamiento forzado, así como de los instrumentos con que cuentan para mejorar la articulación de los esfuerzos con la Nación**, haciendo énfasis en temas como las rutas de atención, la elaboración del Plan Integral Único – PIU, y su articulación con los planes de desarrollo, las condiciones en que deben darse los procesos de retorno y/o reubicación, así mismo los mecanismos diseñados para garantizar efectivamente el derecho a la participación de la población desplazada, y estableciendo un canal de acompañamiento permanente del nivel nacional. Para el caso de las entidades territoriales priorizadas en el auto 314 de 2009, además de la capacitación deberá asignar un equipo interinstitucional que brinde acompañamiento oportuno y permanente, con quien se establecerá un cronograma de trabajo cuya formulación este compaginada desde los primeros ejercicios de elaboración del presupuesto para el año 2012, asegurando el presupuesto y la ejecución de programas y proyectos para la atención integral a la población desplazada.

**MinInterior**

**Conformar un equipo interinstitucional** que (i) realice un acompañamiento técnico a las entidades territoriales y desarrolle una metodología para apoyarlas en el **diseño y formulación del Plan Integral Único- PIU-**, para su incorporación efectiva en los planes territoriales de desarrollo y para la apropiación y ejecución de las partidas presupuestales necesarias para atender a la población desplazada; (ii) **diseñe e implemente un mecanismo de evaluación del contenido de los Planes Integrales Únicos – PIU;** (iii) desarrolle una **estrategia de coordinación** para que a más tardar, en el término de un año, todas las entidades territoriales priorizadas tengan un **Plan Integral Único – PIU** actualizado, armonizado con el respectivo plan territorial de desarrollo y cuente con la asignación presupuestal necesaria para su ejecución; y (iv) permita la **articulación de tales planes con el Plan Nacional de Desarrollo;** (v) **expida y difunda ampliamente esta estrategia;** (vi) diseñe e implemente un **sistema de incentivos positivos y negativos** para promover la elaboración y ejecución de los Planes Integrales Únicos – PIU y **desestimular el bajo compromiso territorial.**

**MinHacienda  
DNP  
MinInterior**

Diseñen un **instrumento general para la valoración de las necesidades de integración local y de planeación y articulación de esfuerzos entre los distintos niveles territoriales,** que luego puedan ser utilizados de manera articulada con las autoridades locales y nacionales que intervienen en un proceso de reubicación o retorno específico para la construcción de planes de integración local que atiendan a las necesidades y particularidades de cada caso.

**MinInterior  
DNP  
MinHacienda  
Acción Social**

De manera particular, para las autoridades territoriales, la Corte ordenó a los Gobernadores(as) y Alcaldes(as) de las entidades territoriales priorizadas que finalizan su período de funciones en el año 2011, que en el **informe final sobre su gestión, incluyan un capítulo sobre la situación del desplazamiento forzado** en el cual:

- Se presente el censo con la caracterización de la población desplazada que habita la jurisdicción territorial correspondiente.
- Se diagnostique la situación en el territorio de su jurisdicción.
- Se especifiquen las acciones adelantadas en materia de prevención y protección durante su administración.
- Se muestre un balance de las mismas en el que se identifiquen logros, metas y dificultades.
- Se especifique la etapa de implementación del Plan Integral Único – PIU , con el acto administrativo por el cual se adoptó y armonizó con el Plan de Desarrollo.

En esta misma providencia, la Corte Constitucional ordenó a todas las entidades territoriales elaborar o actualizar, si aún no lo han hecho, el **Plan Integral Único – PIU**, y asegurar su inclusión y armonización en los planes de desarrollo territoriales, para abril de 2012. A las autoridades de las entidades territoriales elegidas este año, la Corte Constitucional les ordenó que, a Marzo de 2012, con base en los informes que le entregó la autoridad territorial saliente respectiva sobre la situación de la población desplazada en su territorio, adecue y actualice el Plan Integral Único – PIU, y armonizándolo con los nuevos planes de desarrollo que se adopten, garantizando la participación de la población desplazada, así como la asignaciones de partidas presupuestales suficientes para su ejecución.

En este orden de ideas, puede verse como desde la Corte Constitucional se han impartido una serie de órdenes que deben ser cumplidas y en tal sentido, articuladas e incluidas dentro de los procesos de coordinación Nación – Territorio, para la implementación de la Ley. Así, por ejemplo, el proceso del Plan Único Integral y del Plan Territorial de Atención y Reparación Integral a Víctimas (art. 174) debe realizarse de manera conjunta, para el caso de las entidades territoriales que aún no cuenten con PIU, o integrarse en un solo Plan que se adecue a las disposiciones legales y a las reglas jurisprudenciales establecidas por la Corte, ambos con el objetivo de ser incluidos en los Planes de Desarrollo territoriales.

## 7. ¿Cuáles son los mecanismos de seguimiento y evaluación a la implementación de la Ley de Víctimas?

La Ley prevé algunos mecanismos de seguimiento, unos, a nivel político y otros, a nivel técnico, sin perjuicio de que a nivel territorial se implementen otros por iniciativa de las autoridades locales.

### Mecanismos políticos

#### Comisión de Seguimiento y Monitoreo (art. 201)

- **Funciones:**  
Hacer seguimiento al proceso de diseño, implementación, ejecución y cumplimiento de las medidas contenidas en esta Ley.
- **Conformación:**  
Por el Procurador General de la Nación o su delegado, quien la presidirá, el Defensor del Pueblo o su delegado, quien llevará la secretaría técnica, el Contralor General de la Nación o su delegado y tres representantes de las víctimas, quienes deberán rotar cada dos años.
- **Trabajo:**  
La comisión deberá reunirse por lo menos una vez cada seis meses y rendir un informe al Congreso de la República dentro del mes siguiente a cada inicio de legislatura de cada año. Si evidencian algún ilícito deberán compulsar copias a la Fiscalía.

#### Comisión legislativa de Seguimiento (art. 202)

- **Funciones:**  
Efectuar el seguimiento de la aplicación de esta Ley, recibir las quejas que se susciten en ocasión de la misma y revisar los informes que se soliciten al Gobierno Nacional.
- **Conformación:**  
Las Mesas Directivas de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara conformarán una comisión en la que tendrán asiento todos los partidos y movimientos políticos representados en las respectivas comisiones.
- **Trabajo:**  
Estudiar los informes que presentará el Gobierno dentro de los primeros diez días de cada periodo legislativo, referidos a la utilización de las atribuciones que se le confieren mediante la presente Ley, así como sobre las medidas tendientes a mejorar las condiciones sociales, psicológicas y económicas de las víctimas.

## Mecanismos técnicos

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

Uno de los objetivos del Sistema Nacional de Atención y Reparación integral a Víctimas consiste en realizar los esfuerzos institucionales y apoyar la implementación de una **plataforma de información** que permita integrar, desarrollar y consolidar la información de las diferentes entidades que hacen parte del Sistema, con el fin de llevar a cabo el monitoreo, seguimiento y evaluación (art. 161). Este instrumento a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a Víctimas garantizará al Sistema una rápida y eficaz información nacional y regional sobre las violaciones, permite la identificación y el diagnóstico de las circunstancias que ocasionaron y ocasionan el daño a las víctimas, así como evaluar la magnitud del problema, para adoptar las medidas para la atención inmediata, elaborar planes para la atención y reparación integral de las víctimas (art. 153).

### Documento CONPES

En el documento CONPES que está preparando el gobierno Nacional, además del plan de ejecución de metas, presupuesto, se establece un mecanismo de seguimiento. Allí también se determinará anualmente la destinación, los mecanismos de transferencia y ejecución, el monto de los recursos y las entidades para la siguiente vigencia fiscal. (art.175).

### Instrumentos estandarizados para seguimiento y evaluación de planes de acción territorial

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación Integral, será la encargada de propiciar la coordinación Nación Territorio (art. 168 y 172).

### **Índices de capacidad territorial**

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación Integral determinará las condiciones diferenciales de las entidades territoriales a través de factores como: Capacidad fiscal, índice de necesidades básicas insatisfechas, índice de presión (relación entre población víctima y población general del ente territorial) y las necesidades especiales del ente territorial (art.172).

### **Medición con base en el goce efectivo de derechos**

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación Integral medirá las condiciones de hogares atendidos basada en condiciones de goce efectivo de derechos (art.172).

### **Sistema de monitoreo y evaluación de inversiones**

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación Integral establecerá un sistema de monitoreo y evaluación a inversiones (art.172).

### **Certificación de entes territoriales**

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación Integral certificará con base en la contribución de la entidad al goce efectivo de los derechos (art.172).





## Recomendaciones finales

- Realice un adecuado proceso de empalme para conocer las lecciones aprendidas en materia de atención y reparación a víctimas. Pregunte especialmente por las acciones adelantadas en cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional frente a la planeación para la atención de la población en situación de desplazamiento forzado., así como por medidas y proceso previos de atención y garantía de los derechos de las víctimas en su territorio.
- Conozca el marco normativo de la Ley de Víctimas, especialmente, las competencias y funciones asignadas a las entidades territoriales.
- De prioridad a la atención y reparación integral de víctimas dentro de su Plan de Desarrollo y presupuesto pues la Ley 1448 lo ordena. Disponga de los recursos humanos y presupuestales necesarios para ejecutar su Plan de Acción frente a este tema.
- Si hay experiencias anteriores en Programas con víctimas, no parta de cero. Es mejor que retome los procesos, especialmente si en ellos participó la sociedad civil. De todas formas, debe identificar las lecciones aprendidas para no incurrir en malas prácticas y continuar con las buenas.
- Planee adecuadamente. La ejecución exitosa de un Plan depende de su planeación, no sólo en cuanto a recursos, sino también frente a los procesos sociales de tu territorio. Por eso es muy importante que vincule a las víctimas en esta parte del proceso, sólo así puede conocer sus prioridades y necesidades.
- Integre sus procesos de planeación (Plan de Acción de Atención y Reparación Integral a Víctimas, Plan Integral Único y Plan de Desarrollo) para no duplicar esfuerzos y asegurar la ejecución de programas que realmente incidan en el goce efectivo de los derechos de las víctimas y del desarrollo de su territorio.

- Identifique la población que debe atender, sus capacidades técnicas y presupuestales y adelante las acciones que estén a su alcance para superar las deficiencias encontradas.
- Articúlese con los programas del nivel nacional, para optimizar recursos, y busque socios estratégicos para financiar los proyectos propios.
- Implemente mecanismos de seguimiento que le permitan conocer los avances, retrocesos, obstáculos y desafíos en la implementación, sólo así puede ir mejorando en la implementación de las medidas de la Ley. Es necesario verificar el impacto de las acciones adelantadas.