

**LA POLÍTICA PÚBLICA DISTRITAL DE PREVENCIÓN, PROTECCIÓN, ATENCIÓN, ASISTENCIA
Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO. UN ANÁLISIS DE
POLÍTICA PÚBLICA (2011-2015).**

ANDREA MARCELA RODRÍGUEZ ARANGO

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO FACULTAD DE
CIENCIA POLÍTICA, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES.**

BOGOTÁ, D.C. 2016

“La Política Pública Distrital de Prevención, Protección, Atención, Asistencia y Reparación Integral a Las Víctimas del Conflicto Armado. Un Análisis de Política Pública (2011-2015)”

Investigación diagnóstica

Presentada como requisito para optar el título de politóloga

En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:

Andrea Marcela Rodríguez Arango

Dirigida por:

Lubar Andrés Chaparro Cabra

Semestre I, 2016

Este trabajo se lo dedico a mi madre quien me brindó su apoyo incondicional y lucho todos los días de su vida, con su trabajo, para que hoy el sueño de tener un título sea una realidad.

AGRADECIMIENTOS

Han pasado ya varios años desde que termine la última materia de la carrera. No sé si por descuido o por el simple hecho de no considerarlo importante no había culminado la elaboración del presente trabajo de grado para optar mi título de politólogo.

No obstante, sin importar todos los contratiempos del caso, hoy finalmente termina una etapa en mi vida, de la cual han hecho parte de ella varias personas, quienes han sido los edificadores de mi carácter, de mi aprendizaje profesional y en especial del valor de la perseverancia, lo cual ha contribuido a consolidar mi proyecto de vida.

Por ello, hoy quiero agradecerles a aquellas personas que fueron fundamentales durante todo este proceso, entre ellos a Alexander Félix por la paciencia y el amor que me ha ofrecido para alcanzar este propósito y a mi madre quien ha sido mi mayor ejemplo.

De igual manera, deseo expresarle mis más sinceros agradecimientos a Miguel Uribe Turbay, quien me dio la oportunidad de trabajar y aprender el rigor de la disciplina.

Finalmente, quiero agradecerles a mis compañeros del Concejo de Bogotá, D.C de quienes he aprendido la importancia del trabajo en equipo, la eficiencia y la constancia. A todos los llevo en mi corazón.

RESUMEN

El propósito del presente documento es analizar las limitaciones en la implementación de la política pública distrital de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado en el Distrito Capital y formular recomendaciones de política pública que permita superarlas.

Para este objetivo se tomó como referente teórico a Rodrigo Uprimny, quien propone que, para lograr reparar integralmente a las víctimas del conflicto armado, es necesario implementar un enfoque transformador en la política de víctimas. Esto significa, que en los programas de reparación no sólo se debe tener en cuenta el daño ocasionado a las víctimas, sino además transformar las condiciones de exclusión y vulnerabilidad previas a la victimización, que pudieron alimentar la violación sistemática de los derechos humanos. Bajo el entendido que transformando dichas condiciones se evita la repetición de los hechos y se sientan las bases para la reconciliación nacional.

Palabras Claves:

Patrones de exclusión, riesgo social, justicia transicional, reparación transformadora, política pública.

ABSTRACT

This paper aims at explaining the flaws faced by the Bogotá Administration throughout the implementation of its “armed conflict victims’ reparation Public Policy” The document also puts forward public policy recommendations to further contribute to the debate within the framework of armed conflict victims’ reparation. The theoretical framework under which the paper is built takes on the writings and academic contributions of Rodrigo Uprimny. Uprimny suggests that to attain full (and true) reparation it is imperative to switch the implementation strategy to a one that helps the victims regain their dignity. This implies that reparation programs or interventions should be designed on a twofold basis: 1) programs should repair the wrongs done to the victims (ex post conflict) and 2) programs should ameliorate any exclusion and vulnerability conditions (e.g. human rights deprivation or violation) experienced by the victims prior to being categorized as victims.

The second approach is innovative and human rights-oriented in the sense that only by ameliorating those circumstances it is possible to instill full reparation and guarantee that history does not repeat itself.

Key words:

Exclusion patterns, social risk, transitional justice, transformative reparation, public policy.

CONTENIDO	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
1. MARCO CONCEPTUAL DESDE EL ENFOQUE TRANSFORMADOR	4
1.1. Contexto Colombiano	4
1.2. El concepto de reparación restitutiva vs. transformadora	6
2. DESCRIPCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN, ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS (2011)	9
2.1. Nuevo marco Legal	9
2.2. Componentes y medidas de la Política Pública de Víctimas	11
2.3. La Política Pública de Víctimas en el Distrito Capital	15
3. DIFICULTADES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE VÍCTIMAS EN EL DISTRITO	34
3.1. Condiciones de pobreza de las víctimas del conflicto armado	39
3.2. El impacto negativo del desplazamiento	
3.3. ¿La implementación de política pública en el distrito: incluye el enfoque transformador?	44
4. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA DE VÍCTIMAS	49
4.1. Recomendaciones para mejorar la coordinación interinstitucional	49
4.2. Recomendaciones presupuestales para garantizar la implementación de la Política Pública Víctimas	52
4.3. Recomendaciones para mejorar el diseño de la Política Pública de Víctimas	53

4.4 Conclusiones

BIBLIOGRAFÍA

LISTA DE GRÁFICOS Y TABLAS		Pág.
Tabla 1.	Medida de Reparación Integral	13
Tabla 2.	Funciones del SIVIC	19
Tabla 3.	Programa de Vivienda y Hábitat Humanos del PDD 2012-2016	25
Tabla 4.	Comparativo de Subsidio de Vivienda de la Nación VS Valor Entregado	29
Tabla 5.	Ejecución Presupuestal y Física de Proyectos Prioritarios del IPES	30
Tabla 6.	Recursos Asignados Para los Planes de Atención del PAPSIVI	35
Tabla 7.	Número De Víctimas Por Hecho Víctimizante	42
Ilustración 1.	Componentes, ejes, subcomités de la Política Pública de Víctimas	12
Ilustración 2.	Mapa Conceptual Del Riesgo Social	41
Gráfico 1.	Beneficiados y el valor promedio del subsidio de vivienda (2004-2014)	
Gráfico 2.	Ejecución Presupuestal y Física del Proyecto 604 (2012-2016)	32
Gráfico 3.	Ejecución Presupuestal y Física del Proyecto 725	32
Gráfico 4. A,	4. Evolución del Consumo por Adulto Equivalente al Porcentaje	
4.B, 4.C, 4. D.	de Gasto Destinado a Alimentos, Interrupción y Trabajo Infantil	45
Gráfico 5.	Evolución Anual Del Desplazamiento En Colombia	46

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Informe Ejecutivo. Balance de Gestión de la implementación de la Política Pública de Víctimas para la Protección, Atención, Asistencia, y Reparación Integral a las Víctimas en Bogotá, D.C. 2015. Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación.

Anexo 2. Seguimiento a la implementación del PAD 2014. Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación.

Anexo 3. Balance Distrital. Consolidado PAD 2014. Logros, dificultades y retos. Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación.

Anexo 4. Acciones de la Secretaria Distrital de Gobierno. Proyecto de inversión 832 de 2012.

Anexo 5. Documento: Respuesta de derecho de petición No. Radicado 20151005347371. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. 2015.

LISTA DE SIGLAS

ACDVPR	Alta Consejería para los Derechos de Las Víctimas, la Paz y la Reconciliación
SED	Secretaría de Educación del Distrito
ERU	Empresa de Renovación Urbana
CVP	Caja de la Vivienda Popular
VIP	Vivienda de Interés Prioritario
VIS	Vivienda de Interés Social
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
PDD 2012-2016	Plan de Desarrollo Distrital
ONU	Organización de las Naciones Unidas
SDHT	Secretaria Distrital de Hábitat
PAPSIVI	Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas
VIVANTO	Sistema que integra el ciclo de atención a las víctimas para tener información actualizada, confiable y segura que permita conocer las necesidades de acreditación de las personas en el Registro Único de Víctimas
FOSYGA	Fondo de Solidaridad y Garantía del Sistema General de Seguridad en Salud de Colombia

SEGPLAN	Seguimiento al Plan de Acción Distrital
PAD	Plan de Acción Distrital
DNP	Departamento Nacional de Planeación
RUV	Registro Único de Víctimas
MAARIV	Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas
CSML	Comisión de Seguimiento a la Ley de Víctimas
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
PAARI	Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas
PAD	Plan de Acción Distrital
PAT	Planes de Acción Territorial
CONFIS	Consejo Superior de Política Fiscal
RUSICST	Reporte Unificado del Sistema de Información
SDVE	Subsidio Distrital de Vivienda en Especie
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
RNI	Red Nacional de Información

INTRODUCCIÓN

Este trabajo de grado plantea analizar las limitaciones en la implementación de la Política Pública Distrital de Prevención, Protección, Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado y formular recomendaciones de política pública para superarlas, pero en especial se quiere hacer énfasis en la importancia de impartir programas de reparación con enfoque transformador en Colombia. Esto conlleva a que las víctimas puedan alcanzar el goce efectivo de sus derechos de las medidas contempladas en la política, sin embargo, para que esto sea una realidad, los ejecutores de la política pública deben tener en cuenta el contexto de la víctima, sus condiciones de pobreza, exclusión social y vulnerabilidad.

En ese sentido, es importante identificar qué tipo de dificultades se presentan en la implementación de la política interinstitucionalmente, y cómo es posible efectuar el enfoque transformador frente a dichas dificultades.

Para cumplir con los objetivos propuestos se desarrolló una investigación diagnóstica utilizando el método descriptivo, a través del análisis de la Política Pública de Víctimas, entendida ésta como el conjunto de documentos (Leyes, Sentencias, Decretos, Documentos CONPES y Planes de acción), que el Estado Colombiano ha formulado para reparar integralmente a las víctimas del conflicto armado. Este método permite, en política pública, presentar la taxonomía de la intervención pública que se realiza, describiendo sus componentes, acciones y objetivos.

Al detallar la política pública del Distrito Capital se facilita la identificación de los cuellos de botellas que se presentan en su ejecución. Para realizar este ejercicio se acudió a la revisión de los diferentes documentos de política pública del Distrito Capital y se apoyó en entrevistas a actores de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; y de la Alta Consejería para los Derechos de Las Víctimas, la Paz y la Reconciliación.

Es importante aclarar, que algunos problemas que se presentaron a la hora de realizar la investigación están relacionados con la falta de información oficial actualizada, sobre el monitoreo y seguimiento a la implementación de la política, es decir no existe una verificación del grado de cumplimiento del goce efectivo de derechos de las víctimas, las entidades se enfocan en el cumplimiento de metas de los proyectos de inversión más no del cumplimiento de la política pública de víctimas.

Por otra parte, algunos de los resultados encontrados en la investigación fueron que, para lograr el adecuado cumplimiento de la política Pública de víctimas, es necesario desarrollar una estrategia de coordinación interinstitucional de acciones, ciclos de planeación y presupuestal de las distintas instancias (Nacional y Distrital) que intervienen en la política de víctimas.

Así mismo, se observó que una de las grandes dificultades que afronta la implementación de la Política de Víctimas, es lograr armonizar las acciones de cada entidad, en especialmente las del nivel superior (como los Ministerios); cada entidad es autónoma y establece proceso paralelos que desarticulan y desgastan la institucionalidad; a esto se suma que la entidad rectora de la política de víctimas, la Unidad de Víctimas, encargada de la coordinación de la ejecución de la política pública, no tiene el nivel jerárquico para definir acciones y ejecutarlas, ni tampoco generar un carácter obligatorio a nivel de los Ministerios. Lo cual dificultad “coordinar 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” (Art. 168, Ley 1448).

Lo anterior, se evidenció ante la falta de lineamientos claros para poder hacer uso de las herramientas de complementariedad, subsidiaridad y delegación de competencias, pero a su vez hay ausencia del reconocimiento de la capacidad institucional que tiene Bogotá para asumir dichas competencias.

Por otra parte, se determinó que es perentorio contar con recursos presupuestales diferentes a los recursos corrientes del Distrito para poder implementar a cabalidad las acciones contempladas en la Política.

En consecuencia, es determinante redefinir el diseño institucional de la política de víctimas, a través del otorgamiento de competencias a los entes territoriales (bien sean por los principios de delegación o través de convenios), quienes son los que a diario afrontan la crisis humanitaria de las víctimas y deben asumir el compromiso de atenderlas y asistirlos.

Para este análisis el documento se dividió en cuatro secciones, de la siguiente manera: El primer capítulo desarrolla el marco conceptual, describiendo el concepto de “reparar transformadoramente a las Víctimas”; el segundo capítulo, describe la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación integral de las víctimas tanto de la Nación como del Distrito; el tercer capítulo analiza las dificultades de la implementación de la política en el Distrito; y en la última sección se hace un ejercicio de exponer unas breves recomendación de política pública que permita mejorar la taxonomía de la política.

En definitiva se espera que este trabajo de grado sea un insumo para la toma de decisiones de los hacedores de política pública en materia de reparación integral a las víctimas del conflicto armado en Colombia.

1. MARCO CONCEPTUAL DESDE EL ENFOQUE TRANSFORMADOR

En este capítulo se explicará de manera breve la dinámica del conflicto armado en Colombia, la forma como los gobiernos han tratado de ponerle fin al mismo y la manera de reparar a las víctimas.

Por otra parte, se hará énfasis en la importancia de implementar, en los programas de reparación en Colombia, un concepto de “reparación transformadora” que tenga en cuenta los patrones de exclusión social en el país, como una oportunidad de impulsar una transformación democrática de la sociedad para superar situaciones de exclusión y desigualdad que pudieron ser la causa de la victimización.

1.1. Contexto colombiano

Durante más de cinco décadas Colombia ha sufrido un conflicto armado latente¹, en el cual han estado inmersos diversos actores: Guerrilla, paramilitarismo, Bandas Criminales-BACRIM, narcotráfico y fuerza pública. En medio de este conflicto la población civil ha padecido la violación sistemática de sus Derechos Humanos. Por tal razón, los últimos gobiernos han realizado varios esfuerzos e intentos por solucionar el conflicto armado, tanto para darle fin a las hostilidades, como para resarcir el daño y el sufrimiento de las víctimas del conflicto.

¹ De acuerdo con Pécaut la dinámica del conflicto armado Colombiano se ha caracterizado por la acción de una multiplicidad de protagonistas que cambian de acuerdo a la época y se constituyen a través de la actividad guerrera como tal y la noción de "frentes" pierde toda pertinencia; en donde todos los protagonistas se esfuerzan por controlar territorios desarticulados que no corresponden a una frontera estable, y los protagonistas buscan los recursos de poder, sean estos organizacional, económico, o social. Este conflicto se caracteriza por ser: 1. Una guerra civil en donde la población se ha convertido en el blanco de los combatientes. 2. Pérdida de la credibilidad en las instituciones y en los partidos políticos, debido a que han sido permeadas por la corrupción. Sin embargo, se mantienen y tienen legitimidad. 3. Una oposición de clase en función del poder que tengan los grupos ilegales, y 4. Se instala en las periferias del territorio. Los factores que han contribuido a la implantación de actores ilegales son: La precariedad de condiciones sociales de la población y la carencia de la presencia del Estado en algunas zonas del país. (Crónicas de Cuatro Décadas de Políticas Colombianas).

Han sido varias las decisiones que ha tomado el Gobierno Nacional, en lo que tiene que ver con la adopción de medidas y acciones orientadas a reparar a los millones de víctimas del conflicto armado interno.

Uno de las iniciativas recientes es la justicia transicional, que en su sentido más amplio hace referencia a “los procesos a través de los cuales se realizan transformaciones radicales de un orden social y político, bien sea por el paso de un régimen dictatorial a uno democrático, o bien por la finalización de un conflicto interno armado para la consecución de la paz” (Uprimny, 2005, Pág. 2). Es decir, se establece un régimen jurídico especial para castigar a los perpetradores de los crímenes y la manera de reparar a las víctimas con la intención de conseguir el fin del conflicto armado.

El gobierno nacional comenzó desde el año de 1997 hasta la fecha a diseñar, formular e implementar políticas públicas de atención y reparación en favor de las víctimas de violaciones a los derechos humanos a causa del conflicto interno armado². Sin embargo, alcanzar ese propósito es complejo debido a las barreras que se presentan a la hora de implementarlas en una sociedad como la colombiana, en donde aún existen zonas de conflicto y en un contexto de pobreza generalizada³ (las víctimas de crímenes atroces son principalmente personas pertenecientes a las clases más marginadas desde el punto de vista social y económico). “Condiciones estas que hacen que se corra el riesgo de satisfacer necesidades básicas y derechos sociales, económicos y culturales mediante medidas de reparación” (Díaz. 2009). Es así que, dadas las condiciones de precariedad en las que se encuentran las víctimas, en ocasiones el Estado procura cubrir principalmente las necesidades económicas y sociales, antes que implementar las acciones encaminadas a borrar y desaparecer los daños que han dejado sobre las víctimas los hechos victimizantes.

² El Estado ha expedido tres leyes para reparar a las víctimas: La Ley 387 de 1997, la Ley 975 de 2005 y la Ley 1448 de 2011.

³ En Colombia el 20% de los hogares más ricos percibe el 52% de los ingresos; más del 55% de la tierra cultivable y explotable pertenece al 1,1% de la población; cerca del 30% de las zonas agrarias más ricas podrían estar en manos de personas con capitales ligados al narcotráfico y a la corrupción. (Luis J. Garay)

1.2. El concepto de reparación Restitutiva vs. Transformadora

En la literatura internacional existen distintos conceptos teóricos para ejecutar los programas de justicia transicional. Entre ellos, está el concepto que se desarrolla bajo una perspectiva reparatoria, que se concibe como aquellas acciones por parte del Estado que coadyuvan a las víctimas a recuperar las condiciones que gozaban antes de sufrir la violación de sus derechos o compensar el daño, proporcionalmente, mediante mecanismos de justicia, verdad, y restitución.

La anterior expresión de la reparación reparatoria obedece a la jurisprudencia internacional⁴, refiriéndose a “que todas las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos deben recibir una reparación plena, o al menos proporcional a la gravedad de la violación y al daño sufrido por la víctima” (Resolución 60/147, ONU 2005). Lo que significa que la responsabilidad recae sobre los Estados para corregir el daño injusto cometido hacia la víctima por acción o por omisión.

Sin embargo, una reparación de este tipo es limitante para un país como Colombia donde la sociedad ha “enfrentado una crisis humanitaria profunda y vive en un contexto de pobreza generalizada y exclusión social desde antes de la crisis humanitaria, sobre todo cuando, como es usual, los procesos de victimización han afectado esencialmente a las poblaciones pobres y excluidas” (Díaz, Sánchez y Uprimny, 2009, pág. 32).

Precisamente los patrones de exclusión social, evidencian la importancia de implementar un programa reparatoria amplio, teniendo en cuenta que la exclusión social es un proceso dinámico que afecta distintos ámbitos de la vida de los individuos. Por ejemplo, en aquellos lugares apartados del centro del país, algunos de sus habitantes padecen

⁴ Este enfoque de reparación sigue los principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario de la ONU, el cual establece que la reparación debe ser proporcional a la gravedad de la violación y al daño sufrido (numeral 15), que las víctimas deben recibir una reparación plena y efectiva (numeral 18) otorgando una prioridad a la restitución, pues señalan que ésta debe ser de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, una reparación plena y efectiva. (ONU 2005)

desventajas en la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y luz; pero a su vez no tienen acceso a otros derechos como el acceso a la justicia, a educación con calidad e incluso están desvinculados de la participación política y son otros grupos sociales quienes eligen a sus representantes, y en ocasiones ejercen la autoridad de las instituciones públicas, entre otros factores. Producto de esas interacciones desiguales se niega a las personas el acceso a oportunidades y a servicios de calidad, lo que permite a ciertos grupos sociales empoderarse y obtener un resultado positivo en el desarrollo económico.

El Banco Interamericano señala que la exclusión social:

Es un proceso social, político y económico dinámico, pero ineficiente y disfuncional, por el cual se deniega a personas y grupos el acceso a oportunidades y servicios de calidad para que puedan tener vidas productivas fuera de la pobreza. [...]. Se manifiesta en forma de múltiples males sociales (pobreza, empleo informal, inequidad política, delincuencia y falta de acceso a salud y educación), todo lo cual limita la capacidad de grandes sectores de la población de participar eficazmente en una economía de mercado y por lo tanto hace disminuir su bienestar. (Banco Interamericano De Desarrollo Económico. 2008. Págs. 5 al 8.

Por ello, es importante que la política pública esté direccionada bajo un concepto de reparación transformadora; en donde además de reparar el daño ocasionado a causa del conflicto, mejore sus condiciones de pobreza y elimine los patrones de exclusión.

Con este concepto transformador se pretende no sólo que se restaure a las víctimas a su situación de precariedad material, sino que, en la medida de lo posible se emplee un programa de reparación que modifique esas circunstancias (altos índices de desigualdad⁵ y pobreza), las cuales facilitaron la victimización. Es decir, que no sólo se atiendan las particularidades propias del conflicto, sino los patrones de exclusión de las víctimas.

En este contexto, se busca mirar las reparaciones no sólo como una forma de justicia correctiva, que busca enfrentar el sufrimiento ocasionado a las víctimas y a sus familiares por los hechos atroces, sino como una oportunidad para impulsar una transformación democrática de la sociedad que permita superar situaciones de exclusión y de desigualdad que, como el caso colombiano que pudieron alimentar la crisis humanitaria y la

⁵ Colombia tiene un índice de desigualdad de 0.536 según reporte del anuario de estadísticas para América Latina y el Caribe, 2013.

victimización desproporcionada de los sectores más vulnerables y que, en todo caso, resultan contrarias a principios básicos de justicia social. (Díaz, Sánchez y Uprimny, 2009, pág. 40)

Por lo tanto, la reparación en Colombia debe darse como un programa político incluyente y diferencial dirigido a integrar a las víctimas, mediante la articulación de elementos de justicia correctiva y justicia distributiva, que permita a las víctimas promover el goce efectivo de sus derechos y mejorar sus capacidades, para que pongan a su alcance el conocimiento relevante y lo habilite a participar en una sociedad libre y democrática.

Es decir, reconstruir [...] “la capacidad que requiere realizar todo individuo para ordenar su propia vida, organizarla en función de sus propios intereses, decidir sobre lo que considera importante e incidir sobre la vida de otros. El reto para las reparaciones es, entonces, de acuerdo con esta visión, cómo restaurar la capacidad de agencia de las víctimas” (Díaz. 2010, pág. 8).

2. DESCRIPCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN, ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS (2011).

En este capítulo se hace referencia a la normatividad que ha desarrollado el Estado a favor de las víctimas y los derechos que ha adquirido esta población. Además, se describen los componentes de la política pública de víctimas de la nación. Y finalmente se describen las acciones que ha implementado el Distrito y los logros alcanzados en función de esa política.

2.1. Nuevo marco legal

La política pública de víctimas está integrada por varias normas y sentencias de la Corte Constitucional como los siguientes:

Ley 387 de 1997 reconoció en Colombia, por primera vez, a las víctimas del desplazamiento forzado y señaló que éstas se encuentran en un estado de vulnerabilidad extrema y, por ende, se les debe restituir sus derechos fundamentales a través de la estabilización socioeconómica y otros derechos conexos. Sin embargo, a pesar de la responsabilidad de las instituciones públicas de proporcionar una adecuada atención a las víctimas y asegurarles un nivel de protección, que les permita salir de dicha situación, ésta continúa agravándose. Por ello, la Corte en su Sentencia T-25 de 2004 declara el “estado de cosas inconstitucionales” y ordena al gobierno reformular la política pública, garantizando coherencia entre las obligaciones fijadas por las autoridades y los recursos disponibles, para proteger los derechos de los desplazados.

En el 2005 se expide la Ley 975, la cual tiene como propósito facilitar el proceso de paz con las Autodefensa Unidas de Colombia (AUC) y reconocer a las víctimas los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación.

Actualmente está en vigencia Ley 1448 de 2011, denominada Ley de víctimas y restitución de tierras; con esta Ley se da un paso grande en Colombia, debido a que se reconoce el conflicto armado y el universo de víctimas, sin importar quiénes hayan sido sus

victimarios; e igualmente, se reconoce la restitución de tierras como parte integral de la reparación. Se incluyen disposiciones diferenciales para poblaciones específicas (comunidades indígenas, afro-descendientes, mujeres, niñas, niños y adolescentes), y se establecen medidas individuales y colectivas tendientes a buscar la verdad, la justicia y la reparación.⁶ Este hecho generador, pone a las víctimas y a sus derechos en el centro de la política pública. Bajo este entendido se avanza en materia de reparación, en el sentido que se busca mirar la reparación de manera integral⁷, más allá de la compensación económica, lo que se podría ver como un programa de reparación transformadora.

Ahora bien, el reto está en la implementación de la política y en que las instituciones encargadas de ejecutarla garanticen el acceso real y efectivo de las víctimas a las diferentes medidas de asistencia y reparación contempladas en la Ley 1448 de 2011. Aunque no hay que desconocer que aún persiste el conflicto; lo cual hace aún más difícil la aplicación de dicha Ley y exige toda la capacidad institucional y una acción coordinada para implementar una política pública de reparación que sea capaz de transformar la vida de las víctimas.

En el marco de ese compromiso se crea el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – SNARIV, conformado por 47 entidades públicas del orden nacional, las entidades territoriales (32 departamentos y 1102 municipios y distritos) y otras organizaciones públicas o privadas, encargadas de formular o ejecutar los planes, programas y proyectos destinados a la atención y reparación integral de las víctimas. (Artículo 159 de la Ley 1448 de 2011)

El Sistema es el encargado de articular y coordinar las entidades conforme a los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad y de delegación. Su función principal es articular la oferta institucional de programas, asignar y

⁶ La Ley establece un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas (...) dentro de un marco de justicia transicional, que posibilite hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales. (Artículo 1, Ley 1448 de 2011)

⁷ Significa un acompañamiento del Estado en materia de educación, salud, vivienda, programas de empleo, entre otros. También, acciones para devolverles su dignidad, conocer la verdad y crear las condiciones para que hechos como los que sufrieron no vuelvan a repetirse (Unidad de Víctimas, 2015).

focalizar recursos; y su entidad rectora es la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas.

El Sistema está guiado por unos principios; el primero se refiere al enfoque transformador, que busca que las medidas de reparación contenidas en la Ley contribuyan a la eliminación de los patrones de exclusión que favorecieron la victimización, bajo el entendido que removiendo tales condiciones se evita la repetición de los hechos y se sientan las bases para la reconciliación en el país. Igualmente está el principio de enfoque de daño o la afectación, que consiste en que las medidas deben ofrecerse de manera diferencial y prioritaria de acuerdo con el grado de vulnerabilidad de la víctima y el daño ocasionado por las infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

Por otra parte, se hizo hincapié en la obligatoriedad por parte del Estado de prevenir la violencia, adoptar programas y acciones encaminadas a disolver definitivamente los grupos armados ilegales o cambiar conductas que favorezcan la ocurrencia de tales violaciones, y continuar con la promoción de los derechos humanos al interior de la fuerza pública. (Artículos 193 y 104 del Decreto 4800 de 2011)

La Ley 1448 de 2011 está soportada en el CONPES 3712 de 2011, el cual busca mantener la sostenibilidad de la política y en especial las disposiciones establecidas en ella, y para ello aprobó un presupuesto por el valor de 54.9 billones de pesos, para los diez (10) años de vigencia de la Ley.

2.2. Componentes y medidas de la política pública de víctimas

Con el propósito de facilitar la implementación de la política pública de víctimas, se expidió el Decreto 1725 de 2012 mediante el cual se adoptó el Plan Nacional de Atención y Reparación a Víctimas. Esta política se configura mediante los siguientes componentes y medidas: Atención y asistencia, reparación integral, prevención y protección, verdad y justicia, los cuales están soportados en cuatro (4) ejes transversales y con el acompañamiento de diez subcomités (ver Ilustración No.1).

Ilustración 1 Componentes, ejes, subcomités de la Política Pública de Víctimas

Componente	Eje transversal			
Asistencia y Atención	Registro Único de Víctimas	Red Nacional de Información	Retornos y reubicación	Articulación Nación Territorio
Reparación Integral				
Verdad y Justicia				
Subcomités				
Coordinación Nación- territorio Sistemas de información Medidas de Rehabilitación Reparación Colectiva Restitución Indemnizaciones administrativas Medidas de Satisfacción Prevención, Protección y Garantías de no Repetición Enfoque Diferencial				

Fuente: Elaboración propia con información del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, 2012.

Los componentes de la política se definen de la siguiente manera:

- a. **Atención y asistencia:** Están dirigidos a brindar información, orientación, acompañamiento jurídico y sicosocial con el propósito de facilitar el acceso a los demás derechos establecidos en la Ley. Este componente incluye la atención humanitaria a través de tres (3) etapas, inmediata, de emergencia y de transición, y tiene como fin el que se garantice el derecho a la subsistencia mínima. Este componente no se debe limitar a remitir información, sino a hacer un seguimiento a las personas que acceden a los diferentes servicios de la oferta institucional, ya que este es el primer paso por medio del cual se le genera a las personas víctimas las condiciones mínimas para que empiecen a gozar de sus derechos fundamentales que les han sido vulnerados.
- b. **Reparación integral:** Consiste en aquellas medidas que contribuyen a reconstruir el proyecto de vida de la víctima, en las dimensiones morales, simbólicas y materiales tanto del ámbito individual como colectivo. Es decir, consiste en reparar el daño sufrido por la afectación a los derechos humanos.

En ese sentido, la acción del Estado está orientada a la implementación de medidas como “la restitución de tierras, la restitución de vivienda, la promoción del empleo urbano y rural,

las estrategias para incentivar el acceso al crédito, el otorgamiento de indemnización económica, la rehabilitación física y psicológica, las medidas de satisfacción, y la reparación simbólica.” (PNARV, pág. 27. 2013), que permita a las personas reconstruir su proyecto de vida.

Tabla 1. Medida de Reparación Integral

Individual	Colectiva
Restitución Indemnización Medidas de satisfacción Garantías de no repetición	Planes de reparación colectiva (comunidades y grupos colectivos).

Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 4800 de 2011.

c. **Prevención y protección:** Son aquellas medidas encaminadas a prevenir la violación de los derechos humanos, y a la promoción de una cultura del respeto por los mismos de todas las personas que residen en el país. Por otra parte, contempla acciones de protección para aquellas personas que se encuentren en eminente riesgo. Paralelamente, se deben llevar a cabo acciones judiciales para investigar y juzgar a los responsables de la violación a los derechos humanos, así como acciones encaminadas a prevenir y proteger a las víctimas a través de instrumentos como: Planes Integrales de prevención y protección, planes de contingencia, índice de riesgo de victimización y programas de garantía de los pueblos indígenas.

d. **Acceso a la verdad y la justicia:** Consiste en “reconocerles a las víctimas, a sus familiares y a la sociedad en general el derecho imprescriptible a conocer la verdad acerca de los hechos, los motivos y las circunstancias de su comisión” (Art. Ley 1448 de 2011). La Ley prevé que esta medida se puede hacer a través de los procesos judiciales (justicia ordinaria) que se hacen en contra de los perpetradores de los crímenes; o a través de los mecanismos de conocimiento de la verdad histórica o simbólica procedente de las diversas expresiones de la sociedad civil (víctimas, organizaciones de derecho humanos, académicos y centros de pensamiento).

Por otra parte, la Ley previó cuatro (4) ejes transversales que son: El Registro Único de Víctimas –RUV, la Red Nacional de Información –RNI, los retornos y reubicación, y la articulación Nación-Territorio que sirven de soporte a los componentes para su efectivo desarrollo.

- Registro Único de Víctimas -RUV: Es una herramienta técnica que permite la identificación de la población víctima y el conocimiento de sus necesidades para focalizar la oferta institucional (Art. 16. Decreto 4800 de 2011). Lo cual significa, que el RUV puede llegar a configurarse en una condición “sine qua non” las personas que han sufrido hechos de violación a sus derechos humanos no se les reconozca su situación, por lo cual no gozarían de los derechos que el gobierno ha establecido para las víctimas, en razón a que el registro es la entrada de acceso a los demás derechos.
- Red Nacional de Información -RNI: Es el instrumento que garantiza al Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas -SNARIV contar con la información tanto nacional como de las entidades territoriales, la interoperabilidad, la circulación y la trazabilidad de la información de registro, atención y reparación a víctimas de manera eficaz (Art. 153. Ley 1448 de 2011).
- Retornos y reubicación: Es una medida de estabilización socioeconómica para superar el estado de vulnerabilidad de las víctimas, que está dirigida para aquellas personas u hogares víctimas que, voluntariamente decidan regresar al sitio del cual fueron desplazados o establecerse en un lugar diferente al de su expulsión con el fin de asentarse, y debe darse mediante condiciones de seguridad, dignidad y con el acompañamiento especial del Estado (Art. 71,74. Decreto 4800 de 2011).
- Articulación Nación-Territorio y al Interior de las entidades: Uno de los desafíos que presenta la Política de Víctimas es precisamente articular toda la institucionalidad⁸ tanto del nivel nacional como de las entidades territoriales. Por ello, para la efectiva

⁸ En este documento se va a entender *la institucionalidad* como todo aquello que conforma el Estado y su gobierno, es decir las entidades públicas de los gobiernos central, regional y local, las ramas del poder público y los organismos de control.

implementación de la política, la norma previó la corresponsabilidad y la alineación de las entidades, y a su vez la coordinación de las instancias encargadas de velar por el cumplimiento de la política pública de víctimas, (teniendo en cuenta la heterogeneidad de las regiones en cuanto a su capacidad fiscal y necesidades básicas insatisfechas). Es así que se establecieron tres (3) herramientas específicas: Los Planes de Acción Territorial, los Comités Territoriales de Justicia Transicional y el Reporte Unificado del Sistema de Información (seguimiento territorial).⁹

Lo anterior da cuenta de que tan compleja es la Ley de Víctimas, y por ello la gran responsabilidad que tienen las entidades del gobierno y los funcionarios de garantizar los derechos de las víctimas.

2.3. La Política Pública de Víctimas en el Distrito Capital

a. Obligaciones de las entidades territoriales en la implementación de la Política pública de víctimas:

Las entidades territoriales deben elaborar sus Planes de Acción Territorial conteniendo como mínimo la caracterización de las víctimas, la asignación presupuestal, el mecanismo de evolución y seguimiento (Art. 254 del Decreto 4800 de 2011); así como la participación de las víctimas, el enfoque diferencial y el hecho victimizante.

Para que la entidad territorial tenga éxito en la implementación de dichos planes deberá implementar las acciones de articulación que consisten en:

Realizar acciones conjuntas con las entidades nacionales, departamentales, distritales y municipales según corresponda, respetando siempre el ámbito de competencias propio y de las demás entidades en virtud del principio de concurrencia.

Utilizar mecanismos de asociación, cofinanciación y convenios para perfeccionar la prestación de los servicios a su cargo y el desarrollo de proyectos teniendo en cuenta el principio de complementariedad.

⁹ El Reporte Unificado de Información consiste en un acompañamiento técnico, administrativo y financiero para aquellas Entidades Territoriales que no tienen la capacidad para la elaboración de sus planes de acción, programas y proyectos.

Diseñar e implementar el plan de acción territorial según corresponda, teniendo en cuenta el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado y el Plan de Acción del Departamento correspondiente.

Apoyar y promover la instalación y operación de su Comité de Justicia Transicional Municipal, así como del Comité de Justicia Transicional del Departamento correspondiente. Articular sus funciones como autoridades de policía administrativa, con las directrices del presidente de la República, para garantizar la seguridad de las víctimas y en especial, de las personas que retornen o se reubiquen en sus territorios. (Art. 251. Decreto 4800 de 2011)

De acuerdo con lo anterior se puede advertir que, para lograr una gestión eficiente, Bogotá debe ante todo fortalecer la coordinación Nación-Territorio (en esfuerzos técnicos, operativos y presupuestales)¹⁰, para focalizar la oferta de servicios de manera coordinada, optimizar recursos, simplificar procesos y evitar duplicidad de funciones; de manera tal que se garantice la entrega efectiva y oportuna de las medidas contempladas en la política de víctimas.

b. Formulación de la política pública de víctimas en el Distrito Capital:

Bogotá, D.C. es la ciudad con el mayor número de personas víctimas del conflicto armado procedentes de diferentes partes del país, con un total de 681.096 víctimas que residen en la ciudad; de las cuales 545.496 son personas en situación de desplazamiento (Unidad de Víctimas, 2015). Es decir que cerca del 8.3% de la población víctima que existe en Colombia reside en Bogotá.

En el caso de Bogotá, la máxima instancia que aborda la problemática de las víctimas es el Comité Distrital de Justicia Transicional, quien es el encargado de tomar las decisiones de política pública y quien elaboró el Plan de Acción sobre Prevención, Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Distrito –PAD. Además, coexiste la Oficina de la Alta Consejería para los Derechos de Las Víctimas, la Paz y la Reconciliación –ACDVPR (Decreto Distrital 059 de 2012), encargada especialmente de ejecutar los proyectos de inversión orientados a atender los componentes de la política pública de víctimas del Distrito y de

¹⁰ En este punto empieza a jugar un papel importante el grado de corresponsabilidad tanto de la Nación como del Distrito, que no es otra cosa que la responsabilidad compartida que tienen la Nación y las entidades territoriales en la ejecución de las acciones y tareas específicas frente a los fines del Estado, que para este caso es implementar la Política de Víctimas.

realizar acciones para fortalecer la articulación y coordinación de las entidades involucradas en el Sistema Distrital de Víctimas.

El Distrito adoptó el Plan de Acción para la Prevención, Protección, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado –PAD (Decreto Distrital 377 de 2013),¹¹ con el propósito de articular la oferta de programas, la disposición de recursos y la adecuada provisión de bienes y servicios pertinentes a cada situación, a través de los siguientes programas:¹²

- Fortalecer el Sistema Distrital de Atención y Reparación Integral a Víctimas, para lograr una mayor interoperabilidad entre los sistemas de información de las entidades Distritales y una mejor articulación de la oferta.
- Implementar un modelo de atención digno. Este modelo se desarrolla bajo el enfoque de derechos, en un espacio físico donde se concentra toda la oferta institucional y la gestión está debidamente coordinada con las entidades distritales y nacionales, para que las víctimas no tengan que desplazarse de un lugar a otro. Para este propósito se han previsto como metas: Adecuar y dotar siete (7) Centros Dignificar en la ciudad; atender a 40.000 familias víctimas del conflicto armado bajo el modelo de atención y reparación integral; beneficiar a 8.000 familias víctimas del conflicto armado con asesoría y acompañamiento jurídico y asegurar a 40.000 hogares víctimas del conflicto armado una vivienda digna.
- Atender de manera integral y diferencial al 30% de los niños, niñas, jóvenes y familias, residentes en la ciudad, que se han visto afectados o son víctimas del conflicto armado.

¹¹ El Plan de Acción Distrital para la Prevención, Protección, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado Interno es el producto del trabajo conjunto de las entidades Distritales en el marco de los Subcomités Temáticos del Comité Distrital de Justicia Transicional –CDJT y la participación de la Mesa Distrital de Víctimas. El cual tendrá una vigencia de 4 años con los ajustes respectivos que se presenten anualmente conforme al artículo 255 de la Ley 1448 de 2011 (ACDVPR, 2015).

¹² También se previó la inclusión del enfoque diferencial y especial atención a las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad. (Decreto 083 de 2012)

- Articulación Nación-Territorio. Consiste en garantizar la articulación entre todas las entidades y actores nacionales y distritales involucrados en los procesos (incluso al interior de las entidades del Distrito), en cuanto se refiera a rutas de atención y asesorías, en coordinación de acciones complementarias.
- Adoptar un Plan integral de prevención y protección a líderes víctimas y defensores de derechos humanos, el cual busca mejorar las capacidades ciudadanas frente a los factores de riesgo de amenaza a la integridad personal y el derecho a la vida, que se presenta como resultado del control territorial de los actores ilegales para expandir su poder; e igualmente, mejorar los mecanismos de respuesta institucional para la protección de los derechos fundamentales.
- Crear un Centro de Memoria Histórica que contribuya al conocimiento de la verdad como un mecanismo de construcción de paz y de reconciliación; el cual estará integrado por un centro de documentación de los testimonios de las víctimas y tendrá como metas: Incrementar en un 300% la participación ciudadana de las víctimas en la estrategia distrital de construcción de memoria, paz y reconciliación; vincular a 40.000 personas a las actividades del centro de memoria e implementar cinco (5) planes de reparación colectiva en 10 barrios de la ciudad en procesos de inclusión y convivencia entre la comunidad receptora y las víctimas del conflicto.
- Con esas acciones, contempladas en el Plan de Acción Distrital, se dio comienzo a la implementación de la Política de Víctimas en Bogotá.

c. Acciones realizadas por el Distrito en favor de las víctimas:

Como se mencionó antes, el Distrito Capital ha formulado varios programas y proyectos encaminados a restablecer los derechos de las víctimas; sin embargo, en este acápite sólo se seleccionaron cinco (5) derechos de los reconocidos a las víctimas, para ser analizados y ver su grado de implementación en el Distrito. Los cuales son: Acceso a la información, acceso a salud, acceso a la educación, acceso a la vivienda y la generación de ingresos.

Estos derechos fueron seleccionados teniendo en cuenta el criterio de que son condición obligatoria para lograr restablecer el proyecto de vida de la población víctima, ya

que sin el acceso a los mismos es casi imposible que una víctima logre salir de la trampa de pobreza.

Por ejemplo: Sin educación no se cultiva el capital humano para habilitarlo a competir en un mundo globalizado, que permita acceder a mejores empleos; sin el acceso a empleo se imposibilita mejorar la capacidad adquisitiva de los hogares y se disminuye el consumo de bienes y servicios y, por ende, se impide mejorar las condiciones de vida de los hogares víctimas. El acceso a vivienda implica materializar la dignidad humana, porque el individuo puede contar con un lugar para pasar las noches, resguardarse de las adversidades del clima, y disponer de un espacio elemental de privacidad: lo cual contribuye, entre otros aspectos a la unidad familiar. Por el contrario, no contar con una vivienda digna puede conllevar a perder la intimidad, la autoestima, la unidad familiar y aumentar los riesgos de salud a causa de la intemperie y los riesgos sanitarios (asociados con la falta de servicios básicos como agua y alcantarillado). (Sentencia T-583-13)

Por lo anterior, se expone a continuación la manera como se han implementado en el Distrito los cinco (5) derechos seleccionados, para el respectivo análisis:

Acceso a la información: El Distrito ha realizado acciones para el Fortalecimiento del Sistema Distrital de Atención y Reparación Integral, mediante la herramienta del Sistema de Información de Víctimas de Bogotá –SIVIC, el cual ha logrado una mejor interoperabilidad de las entidades del Distrito con algunos resultados positivos, como se indica en tabla 2:

Tabla 2. Funciones del SIVIC

Nuevas funciones	Descripción
Módulo De Gestión De Ingresos	Permite la perfilación socio laboral de las víctimas para una mejor focalización de la oferta de empleo, formación y emprendimiento. A la fecha 5430 víctimas del conflicto armado fueron caracterizadas, perfiladas y orientadas ocupacionalmente (instrumento que se concertó con el Ministerio de Trabajo).
Modulo Para La	Permite la gestión en línea del operador (Cruz Roja) y la ACDVPR en la entrega de la ayuda humanitaria inmediata, permitiendo agilizar el proceso. En el 2014,

Nuevas funciones	Descripción
Gestión De La Ayuda Humanitaria	15.246 hogares recibieron ayuda humanitaria, asesoría y acompañamiento en diferentes servicios de las entidades que tienen presencia en los Centros de Atención Dignificar.
Módulo De Actualización De Oferta de Servicios	Se actualizaron los parámetros para el registro de la oferta de servicios, permitiendo identificar la gestión de las atenciones que brinda la ACDVPR.
Módulo de Representación Jurídica	Permite el registro de cada una de las gestiones que realizan los funcionarios en los casos de representación jurídica a las víctimas del conflicto, lo cual facilita el historial de representaciones, gestión y seguimiento de las acciones realizadas por las entidades del Distrito. A la fecha se han beneficiado 4.330 hogares con el acompañamiento jurídico, que gira en torno a: La exigibilidad de inclusión en el Registro Único de Víctimas; la exigibilidad de la indemnización por vía administrativa, la exención de prestación del servicio militar; la exención del alivio de créditos y pasivos; representación judicial en la justicia penal ordinaria en los casos de violaciones a los DDHH o DIH; representación en los procesos adelantados en el marco de justicia y paz; representación en los casos de restablecimiento de los derechos territoriales ante la UAEGRTD.

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe ejecutivo del balance de gestión de la implementación de la política pública de víctimas en Bogotá, D.C., 9 de abril de 2015.

Con el propósito de contar con una base única de información de la población víctima se han logrado acuerdos institucionales de interoperabilidad del acceso a la información con las Secretarías Distritales del Hábitat, Salud, Educación, Integración Social y la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con la intención de que la información se pueda consultar, gestionar, administrar e intercambiar eficientemente. Sin embargo, estos servicios web no se han implementado y aún se está a la espera del cronograma que se defina en la Mesa Tecnológica de la Comisión Intersectorial de Servicio a la Ciudadanía. (ACDVPR, 2015)

La Corte Constitucional en el auto 011 de 2009 señaló que existe falencia en el Sistema de registro y caracterización de la población desplazada, que impiden el flujo eficiente de la información entre las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral y su interoperabilidad para la toma responsable de decisiones y

correctivos de la política.

Por otra parte, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Víctimas de la Corte Constitucional sostiene que la dificultad para identificar a la población víctima en los programas pone en evidencia el incumplimiento en la caracterización, por lo que es necesario identificar claramente a la población, a fin de considerar sus características especiales, que las diferencian de los otros sectores vulnerables, e incluir el enfoque diferencial. (Primer informe de Seguimiento CSML)

Para el caso del Distrito la principal causa que justifica esta situación radica en las inconsistencias entre las bases de datos de las entidades que conforman la Red Nacional de Información incluyendo las entidades distritales. En especial se presentan datos contradictorios en los archivos, derivados de deficientes procedimientos de toma de la información, la declaración que hacen las víctimas para ser incluidas en el registro, debido a que contiene pocas variables al respecto, lo cual dificulta tener un diagnóstico real de las víctimas. Además, los distintos programas que manejan las entidades no tienen un mecanismo para el cruce de información. Tampoco hay actualización de información por parte de las personas en cuanto al cambio del documento de identidad, datos de contacto y de domicilio, lo cual implica no contar con datos fidedignos que permitan conocer la condición real de la víctima y su ubicación.

Además, por su parte, la ACDVPR señala que:

No existen indicadores unificados o definitivos para la captura de la información, a pesar que la UARIV haya comunicado una estrategia de caracterización, la cual consistió en un instrumento basado en una batería de indicadores de goce de derechos, pero éste aún no ha sido aprobado por la Corte Constitucional. Por lo tanto, no se cuenta con un referente conceptual sobre el cual se parametrize las herramientas de captura de la información. Sólo el módulo de perfilación socio-laboral se ha parametrizado y armonizado con un instrumento definido por el Ministerio de Trabajo. (Respuesta de Derecho de Petición de la UARIV. 2015)

Lo anterior da cuenta que existe una evidente dificultad por parte de las entidades para capturar la información de la población víctima, lo cual obedece a que no se han logrado definir parámetros estandarizados de recolección de la información y de interoperabilidad de la misma.

Acceso a la educación: El sistema de la Secretaría de Educación del Distrito-SED registró un total de 21.599 estudiantes de educación básica y media, víctimas del conflicto armado. Las medidas en materia de educación dentro de la política de víctimas, implican fomentar el acceso, la inclusión y la permanencia del estudiante víctima del conflicto armado desde una perspectiva de derechos que den cuenta de las particularidades de cada uno, eliminando las barreras físicas, pedagógicas y actitudinales.

La SED viene realizando acciones estratégicas de acompañamiento a estudiantes víctimas mediante la construcción conjunta de planes de vida con enfoque intercultural y de género, y el establecimiento de rutas y protocolos de atención educativa en las Instituciones Educativas del Distrito. A la fecha se encuentran 991 estudiantes víctima con rutas de atención, lo que corresponde al 4.6% del total de los estudiantes víctimas matriculados, faltando por atender con enfoque diferencial al 95.4% de ellos.

Conjuntamente, se han capacitado a 260 orientadores en procesos de protección y apoyo psicosocial a los niños víctimas de 24 Instituciones Educativas del Distrito, para que éstos conozcan cómo proceder frente a los casos de estudiantes víctimas con dificultades.¹³

Sin embargo, es importante mencionar que revisado el Plan de Acción Distrital (proyectos y fichas EBI de la SED) se observa que, no existe un proyecto específico dirigido a atender las afectaciones negativas y los obstáculos que se presentan en los estudiantes víctimas para el logro académico, lo que impide que se desarrolle un programa diferencial de reconstrucción del proyecto de vida de estos estudiantes de forma eficaz y oportuna. Para superar esta situación se requiere contar con presupuesto específico para realizar

¹³ La Corporación Opción Legal realizó una prueba a 300 estudiantes víctimas, que demuestra que el conflicto armado deja impactos cognitivos negativos sobre estas personas, representado de la siguiente manera: Déficit de atención en clase (31% de los alumnos no mantienen la atención en clase). Planificar las tareas (El 22% de los estudiantes no logran planificar las tareas), utilizar un lenguaje de manera adecuada (18% de los estudiantes no utiliza correctamente el lenguaje). (SED, 2013) En cuanto a las relaciones interpersonales, el estudio muestra que el 41% de los estudiantes víctimas tiene comportamientos agresivos con sus compañeros y profesores, y el 24% de los niños tiene problemas de aislamiento. (SED, 2013) Respecto a los impactos emocionales el estudio deja ver que el 36% de los estudiantes sienten deseo de venganza y resentimiento, el 27% tiene dificultad para controlar sus emociones, el 21% siente miedo constante y el 16% son depresivos. (SED, 2013)

dichas acciones; y hasta el momento el presupuesto sólo se calcula teniendo en cuenta la participación porcentual de la población víctima del conflicto armado en la matrícula oficial.

Acceso al servicio de salud: En el Distrito se encuentran 236.386 personas víctimas afiliadas al sistema de seguridad social en salud (52% están en el régimen subsidiado y el 48% en el régimen contributivo), y 112.217 están identificadas como víctimas no afiliadas al servicio de salud¹⁴; lo cual significa que sólo el 35% de la población total de víctimas cuenta con el servicio de salud y el restante 65% se encuentra sin acceso a salud integral.

Se encontró que en el PAD y en el Plan de Desarrollo Distrital 2012-2016 no existe un proyecto específico, ni una partida presupuestal especial para la atención en salud integral a las víctimas más allá del servicio de urgencia; lo cual en la práctica impide ofrecer un servicio de salud integral a las víctimas.

Por el contrario, lo que señala el PAD es garantizar la atención en salud de la población víctima, con recursos del Fondo Financiero Distrital de Salud en concurrencia con la Nación. Es decir, que el presupuesto es global para todo el sector, sin destinarse específicamente un rubro o partida presupuestal para la población víctima. Por ende, existe una alta posibilidad que la falta de recursos para programas en salud integral para las víctimas, limite a esta población el acceso a los servicios que no están incluidos en el POS, como atención psicológica y psiquiátrica de mediana y alta complejidad; desconociendo así el enfoque diferencial, especialmente en lo referido a la recuperación de los impactos psicosociales, producidos por su exposición a eventos traumáticos desencadenados por la violencia sociopolítica en el país (Sentencia T-045 de 2010).

A esto se suman las dificultades operativas, como la movilidad de las personas entre regímenes y Entidades Promotoras de Salud -EPS, a pesar de que el Ministerio de Salud, mediante el Decreto 3047 de 2013, haya establecido reglas claras sobre la movilidad entre los regímenes de salud para las personas víctimas.

¹⁴ El número de víctimas no afiliadas al servicio de salud puede variar, en razón a que ese número corresponde a las personas que señalaron ser víctimas, como puede haber personas que no están afiliadas, pero no reportaron ser víctimas.

Lo anterior se da en ocasiones por desinformación de los procedimientos para acceder a los servicios de salud por parte de los funcionarios de las distintas entidades (en ocasiones las EPS duran hasta tres (3) meses para desafiliar a una persona víctima a pesar de las insistentes solicitudes, lo que implica demora en la atención oportuna).

Además, existen problemas en la actualización y homologación de las bases de datos de la población víctima de los sistemas como VIVANTO15 y FOSYGA. Para mitigar esa realidad, el Distrito ha implementado un aplicativo denominado “Sistema de Quejas” para dar información y direccionamiento a la población víctima sobre los procedimientos para la accesibilidad al servicio, sin embargo, no se le han asignado recursos, lo cual dificulta su operatividad.

Por otra parte, la Secretaría Distrital de Salud implementó en agosto del 2014 un proyecto denominado “Tejiendo Esperanzas”, con el objetivo de brindar atención psicosocial individual, familiar y comunitaria a la población víctima del conflicto armado en los Centros Dignificar de las Localidades de Suba, Chapinero, Rafael Uribe y Bosa (espacios donde se dispone de un grupo interdisciplinario de once (11) profesionales). A la fecha se han beneficiado 13.207 personas víctimas del conflicto con procesos de atención psicosocial. Pero hay que aclarar que, a pesar de contar con este proyecto, éste no hace parte integral de la política, ni del PDD 2012-2016, pues que al examinar las fichas EBI del proyecto de inversión 869 “Salud para el Buen Vivir se observa que no hace alusión a las víctimas.

Acceso a la vivienda: En el Distrito sólo el 22% de la población víctima cuenta con una vivienda digna. Esto significa que existe un déficit del 78% en solución de vivienda para la población víctima residente en Bogotá. El PDD 2012-2016 incluyó el programa “Vivienda y Hábitat Humanos” estipulando como meta asegurar a 40.000 hogares víctimas del conflicto

¹⁵ “Es un sistema que integra el ciclo de atención a las víctimas para tener información actualizada, confiable y segura que permita conocer las necesidades de acreditación de las personas en el Registro Único de Víctimas y la información que ha gestionado y articulado la Red Nacional de Información en cuanto a las medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas (Unidad de Víctimas 2015)”.

armado una vivienda digna. Esto significa que se proyectó dotar de vivienda al 40% de los hogares víctimas, dejando sin el derecho a vivienda al 60% restante.

A continuación, se presenta como se estructuró el programa de acuerdo con el SEGPLAN (Seguimiento al Plan de Desarrollo) (Ver Tabla No.3).

Tabla 3. Programa de Vivienda y Hábitat Humanos del PDD 2012-2016

Proyecto	Objetivo	Meta	Presupuesto Millones de pesos	Ejecución Millones de pesos	% Ejecución
487. Mecanismos para la producción de suelo para Vivienda de Interés Prioritario	Promover los mecanismos para la habilitación y gestión del suelo necesario para la construcción de VIP en la ciudad de Bogotá.	Gestionar 24 hectáreas de suelo útil urbanizado para la construcción de VIP.	\$ 20.336	\$ 15.298	87,75%
		Gestionar 21 proyectos asociativos que generen suelo útil en tratamiento de desarrollo o mejoramiento para la producción de VIP.			100%
		Gestionar 21 proyectos asociativos que generen suelo útil en tratamiento de desarrollo o mejoramiento para la producción de VIP.			0%
488. Implementación de instrumentos de gestión y financiación para la producción de Vivienda de Interés Prioritario	Promover los instrumentos de financiación y gestión para la construcción de VIP accesible y exequible con hábitat de calidad para los hogares de bajos ingresos, en especial los hogares víctimas del conflicto armado.	Estructurar, implementar y mantener 1 esquema nuevo de gestión y financiación de vivienda.	\$ 1.131.519	\$ 313.902	27,74%
		Generar 66718 (37664 para víctimas) subsidios en especie para hogares en proyectos de VIP.			
		Restituir 100% de viviendas o recursos a los hogares beneficiarios de la Sentencia T-908 de 2012.			
		Implementar y mantener en funcionamiento 100% del esquema de subsidio en especie para la generación de oferta de VIP y la vinculación de hogares a la misma.			
		Gestionar 100% la restitución de los recursos o vivienda de los hogares beneficiarios de la Sentencia T-908 de 2012.			

Proyecto	Objetivo	Meta	Presupuesto Millones de pesos	Ejecución Millones de pesos	% Ejecución
691. Desarrollo de proyectos de vivienda de interés prioritario	Realizar la construcción de vivienda nueva definiendo las estrategias y mecanismos de cooperación para la generación de desarrollos urbanísticos que contribuyan a la disminución de la escasez de oferta inmobiliaria de vivienda de interés social.	Desarrollar proyectos para 3232 VIP.	\$ 87.094	\$ 69.420	0%
		Estructurar proyectos en 5 hectáreas para la construcción de VIP.			100%
		Elaborar la pre factibilidad del 100 % de los predios con potencial de desarrollo urbanístico.			0%
		Obtener licencias de construcción del 100 % de los predios viabilizados.			44,44%
		Viabilizar 13.73 hectáreas de suelos para proyectos VIP.			61,33%

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del SEGPLAN. Septiembre de 2015.

Para dar cumplimiento a algunas de las metas mencionadas en el cuadro anterior, el Distrito expidió el Decreto 539 de 2012, el cual reglamentó el otorgamiento del subsidio distrital de vivienda en especie -SDVE para vivienda de interés prioritario –VIP¹⁶.

En ese sentido, las acciones estratégicas para el otorgamiento de vivienda se direccionada en dos vías, la demanda y la oferta de vivienda. Para la demanda, primero se establece que el 57% (37.664 millones de pesos) de los recursos para el SDVE se destinarán a la población víctima del conflicto armado. Segundo, se flexibilizan los requisitos que ordinariamente se solicitan para el acceso del subsidio de vivienda, generando de esta manera más opciones para el acceso efectivo a la vivienda.

bajo tal enfoque, se amplían los esquemas de acceso al subsidio de vivienda así:

¹⁶ El valor de una vivienda de interés prioritario es de \$45.000.000 y el valor máximo del subsidio distrital de vivienda en especie es máximo de 26 SMLMV según la modalidad. Es así, que este subsidio se entrega dependiendo sólo si hay cierre financiero, condición que se alcanza cuando los aportes del hogar sumados con el SDVE garantizan el pago de la vivienda. Por ello, las personas deben acreditar que cuentan con el subsidio de la Nación asignado por FONVIVIENDA, Banco Agrario o de la entidad que haga sus veces u otro tipo de recursos como el crédito.

1. Postulación individual. El hogar es potencialmente beneficiario de manera general del subsidio y será convocado a postularse en la medida que se genere oferta de vivienda de interés prioritario a través de proyectos.

2. Postulación colectiva. El hogar hace parte de una organización popular de vivienda -OPV con iniciativa de autogestión de un proyecto de vivienda.

3. Postulación territorial. Uno de los integrantes del hogar es propietario o poseedor de una vivienda susceptible de mejoramiento de un predio para construcción de vivienda en un área de atención prioritaria definida por la SDHT.

4. Postulación casa en mano. Cuando el hogar presenta una alternativa de vivienda nueva o usada en suelo urbano o rural. este esquema será aplicado prioritariamente a los hogares víctimas del conflicto armado, pero deberán tener cierre financiero, lo cual implica contar con el subsidio tanto del distrito como de la nación o, en su defecto, que el hogar cuente con los recursos propios para el excedente del pago de la vivienda. Podrá solicitarse la aplicación del mismo en cualquier momento y en cualquier parte del territorio nacional, ya que este subsidio no tiene una circunscripción específica, ni término de vigencia (excepto cuando es adquisición de casa usada, que tiene una vigencia de 6 meses), y tampoco se exige como requisito que las víctimas estén afiliadas a una caja de compensación familiar. Entonces se amplían las modalidades del subsidio distrital de vivienda así:

- Adquisición de vivienda nueva (hasta 26 SMLMV).
- Construcción en sitio propio (hasta 26 SMLMV).
- Mejoramiento de vivienda estructural, habitacional y re-densificación (en su orden hasta 18, 18 y 26 SMLMV).
- Adquisición de vivienda usada (hasta 26 SMLMV).

En lo referente a la oferta, el gobierno Distrital estructuró un mecanismo de apalancamiento para la construcción de VIP, a través de la gestión y habilitación del suelo como:

Destinación de bienes fiscales para la construcción de VIP y adquisición pública de suelo para VIP; declaratoria de desarrollo urbano y construcción prioritaria sujeta en venta forzosa en subasta pública, para terreno de engorde o inmuebles subutilizados. Porcentajes obligatorios de suelo o edificabilidad adicional condicionada a la destinación de suelo a la construcción de este tipo de vivienda. También se generaron incentivos y apoyos a los constructores para la construcción de VIP a través de proyectos asociativos y del desembolso anticipado de los recursos del subsidio una vez cuenten con licencia de urbanismo. (ACDVPR. 2015)

En cuanto a la gestión del suelo, a través de la adquisición de predios, la Secretaría Distrital del Hábitat, la Empresa de Renovación Urbana –ERU, Metrovivienda y la Caja de la Vivienda Popular -CVP establecieron como meta adquirir 188 hectáreas en el periodo 2012-2016. Sin embargo, a 31 de diciembre de 2014 solo se logró habilitar 95 hectáreas (51% de cumplimiento de la meta), y gestionar 21 proyectos asociativos para la construcción de VIP.

Bajo este nuevo modelo de adquisición de vivienda, se han gestionado con el concurso de la Nación, a través del programa “100 mil viviendas gratuitas” 10.225, pero de esas sólo 5.626 se han destinado a hogares víctimas del conflicto. Este es un avance muy bajo, pues sólo representa el 14% de cumplimiento de las 40 mil viviendas que Bogotá se planteaba asignar a la población víctima, y sin tenerse en cuenta el restante 60% de la población víctima que no tiene vivienda.

Se resalta que los hogares seleccionados para la adjudicación de vivienda han sido los que participaron en los esquemas anteriores de acceso a vivienda de la Nación, mediante convocatorias realizadas durante los años 2004 y 2007 por el Ministerio de Vivienda, puesto que dicha entidad no ha vuelto a realizar nuevas convocatorias desde entonces. Esto indica, que existe una mínima posibilidad que los nuevos hogares víctimas puedan acceder al programa de vivienda, aún para aquellos hogares donde algún miembro está en condición de discapacidad, puesto que tal petición fue negada por el Ministerio de Vivienda (Respuesta a la Proposición 124 de 2015 del Concejo de Bogotá).

Fuente: Elaboración propia con información enviada por la Unidad de Víctimas en respuesta al Derecho de Petición, con Radicado No. 20151005347371 del 05/10/2015.

Es importante aclarar que de las 5.626 viviendas gestionadas para los hogares víctimas, se han adjudicado 1.942 viviendas, y de éstas sólo 1.312 han contado con la asignación del subsidio familiar de la Nación y las demás están en proceso de construcción, como lo muestra la gráfica 1; las restantes 630 viviendas no contaron con el subsidio de la Nación y los hogares lo asumieron con recursos propios o mediante mecanismos de acceso al crédito.

Gráfico 1. Beneficiados y el valor promedio del subsidio de vivienda (2004-2014).

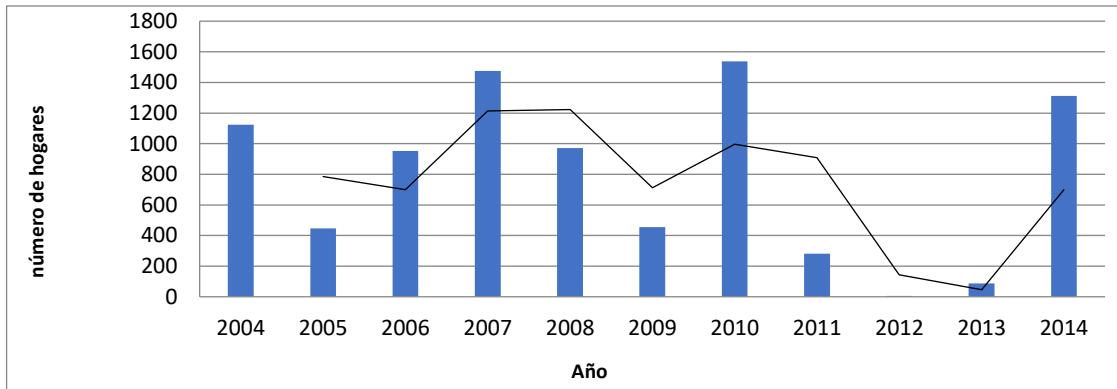


Tabla 4. Comparativo de Subsidio de Vivienda de la Nación VS Valor entregado

Año	Beneficiados	Presupuesto anual	Promedio
2004	1123	\$ 7.632.189.000	\$ 6.796.250
2005	446	\$ 3.847.360.474	\$ 8.626.369
2006	952	\$ 10.074.264.500	\$ 10.582.211
2007	1474	\$ 14.808.142.540	\$ 10.046.230
2008	972	\$ 12.235.070.500	\$ 12.587.521
2009	454	\$ 6.633.277.250	\$ 14.610.743
2010	1537	\$ 23.440.225.000	\$ 15.250.634
2011	281	\$ 4.453.692.000	\$ 15.849.438
2012	5	\$ 83.454.000	\$ 16.690.800
2013	87	\$ 2.192.618.250	\$ 25.202.509
2014	1312	\$ 46.769.594.500	\$ 35.647.557
Total	8643	\$ 132.169.888.014	

Fuente: Elaboración propia con información enviada por la Unidad de víctimas en respuesta al derecho de petición radicado No. 20151005347371 del 05/10/2015.

Es indudable que, a partir del nuevo esquema del Subsidio Distrital de Vivienda en Especie, el Gobierno Distrital ha trabajado para estructurar proyectos, acompañar a los constructores con el fin de darle mayor agilidad y viabilidad, y ha intentado eliminar las barreras de acceso a la vivienda mediante la facilitación de los requisitos, para así lograr la

vinculación real de los hogares víctimas a la vivienda. Pero a pesar de ello, el impacto esperado es incipiente, ya que durante la última década se han entregado sólo 8.643 subsidios y en el periodo 2011-2013 la entrega de subsidios fue casi nula. Esto representa el primer obstáculo para que las víctimas puedan acceder a una vivienda digna que le permita modificar sus circunstancias y eliminar una de las condiciones que los hace vulnerables.

Pero además de esos obstáculos, se observa que este programa no tiene un enfoque transformador, puesto que los proyectos de vivienda se construyen en barrios marginales y en la periferia de la ciudad, lo que dificulta el proceso de inclusión en el mercado laboral y el proceso de resocialización.

Generación de ingresos: La generación de ingresos para las víctimas busca fomentar sus capacidades laborales, su inserción al mercado laboral formal y el emprendimiento, para posibilitar su inclusión económica en condiciones dignas y competitivas, y superar de las condiciones de vulnerabilidad (SDDE, 2014). En esos términos el Instituto para la Economía Social –IPES ha formulado dos proyectos dirigidos a la población víctima del conflicto armado, así:

Tabla 5. Ejecución Presupuestal y Física de Proyectos Prioritarios del IPES

Proyecto	Meta	Presupuesto (millones de pesos)	Ejecución presupuestal (millones de pesos)	%	Ejecución física	%
No. 604: Generar e implementar procesos integrales para la formación, capacitación e intermediación laboral dirigido a poblaciones socioeconómicamente vulnerables y víctimas del conflicto armado, a fin de fortalecer competencias para el trabajo o el emprendimiento garantizando su	Formar 1.000 personas víctimas del conflicto armado, para el emprendimiento y el fortalecimiento de la economía popular.	\$ 4.253	\$ 2.648	62%	290	29%

Proyecto	Meta	Presupuesto (millones de pesos)	Ejecución presupuestal (millones de pesos)	%	Ejecución física	%
vinculación al sistema productivo de la ciudad.						
No. 725: Crear y fortalecer alternativas productivas para la generación de ingresos de la población socioeconómicamente vulnerable y de la economía popular, con el propósito de disminuir la segregación, lograr la inserción real, efectiva y sostenible al sistema productivo y mejorar su calidad de vida.	Incubar, crear o fortalecer 4000 unidades productivas de personas víctimas de la violencia armada.	\$ 27.248	\$ 21.086	77%	2511	63%

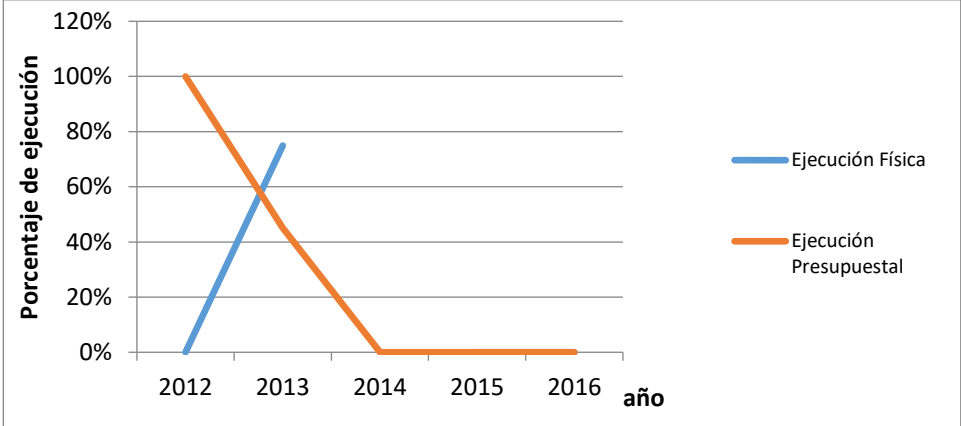
Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Plan de Acción Distrital, por componente y gestión de la entidad con corte a 30 de septiembre de 2015. SEGPLAN.

Si se analizan las metas de inclusión económica, en cuanto se refiere a la formación de las víctimas (Proyecto 604 del IPES), se puede indicar que hay deficiencia de oferta debido a que solo está direccionado al 1% de la población víctima, debido a que como se verá más adelante, este tipo de proyectos tienen dificultades a la hora de implementarse y su nivel de éxito depende de muchas variables. Estos resultados son desalentadores si se observa que sólo el 17% de la población víctima del conflicto armado que reside en Bogotá goza de un empleo formal y que las condiciones laborales y que los procesos de generación de ingresos determinan no sólo el bienestar a corto plazo de los hogares, sino la capacidad de superar el impacto inicial del desplazamiento o la probabilidad de caer en trampas de pobreza.

En materia de formación para el empleo, se observa que el IPES a septiembre de

2015 solamente ha logrado formar a 2290 víctimas, es decir un cumplimiento del 29% de la meta establecida para el periodo 2012-2016. Situación que no va mejorar por lo menos en lo que queda de dicho periodo; entre otras razones, porque el Plan de Acción Distrital (SEGPLAN) indica que no se programaron de recursos para ejecutar durante esos años, y además porque en el año 2014 no se ejecutó cifra alguna y a septiembre de 2015 tampoco se había logrado ningún avance (ACDVPR. 2015) (Ver Gráfica No. 4). Es decir que el cumplimiento de las metas establecidas no será una realidad, por lo menos para lo que queda del actual PDD; aspecto que representa una dificultad en cuanto al poder adquisitivo de dicha población.

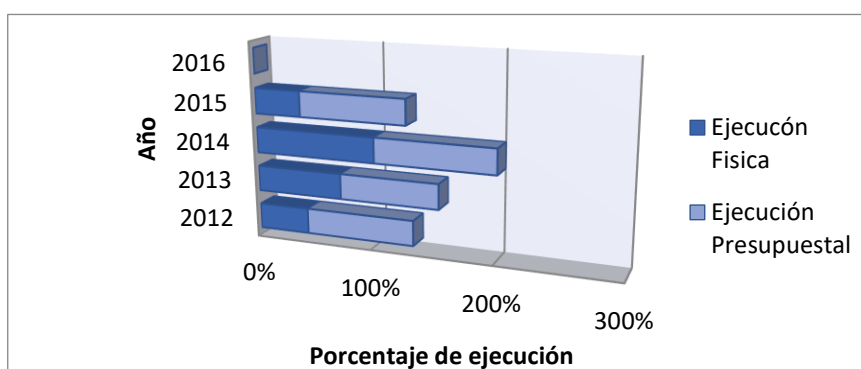
Gráfico 2. Ejecución Presupuestal y Física del Proyecto 604 (2012-2016).



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Plan de Acción Distrital, por componente y gestión de la entidad. SEGPLAN 2015.

Si bien el proyecto 725, pretendía desarrollar 4.000 unidades productivas o emprendimiento para las víctimas del conflicto armado (Meta que fue reprogramada a 4500 unidades en el Plan de Acción), se evidencia que sólo se ha garantizado crear y acompañar a 2.511 víctimas en el desarrollo de emprendimientos, es decir un cumplimiento del 55% de la meta establecida, y queda aún por establecer si al terminar el Año 2015 se podrá cumplir con lo que le falta de la meta (Ver gráfica No.3).

Gráfico 3. Ejecución Presupuestal y Física del Proyecto 725



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Plan de Acción Distrital, por componente y gestión de la entidad. SEGPLAN 2015.

Por otra parte, de acuerdo con la información proporcionada por la Alta Consejería para las Víctimas, se estableció una ruta de inclusión productiva a través de la cual se realiza la caracterización socio productiva de aquellas personas que se presenta en los Centros Dignificar o hacen parte de los sujetos de reparación. En dicha caracterización se establece un perfil ocupacional que sirve de base para el enrutamiento de las víctimas hacia la oferta institucional que corresponde a: Empleabilidad, emprendimiento y formación.

Con el concurso de la Nación se han hecho acuerdos interinstitucionales; por ejemplo, con el Ministerio del Trabajo para la ruta de caracterización socio productiva y con el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA para el acceso a cursos largos de formación para el trabajo (superiores a seis meses) respaldados con alianzas público-privadas, con empresas como Renault (Reunión con el equipo de ACDVPR).

Algunos de los resultados en materia de empleabilidad se han logrado a través de procesos de intermediación laboral concertados por la ACDVPR con entidades o empresas con vacantes, y se han hecho negociaciones para ampliar los rangos de edades y no solicitar un nivel específico de escolaridad, y la libreta militar, atendiendo que son estas las principales barreras para el acceso al trabajo formal para las víctimas.¹⁷ Hasta el 31 de

¹⁷ Esta ruta se da a través del Centro de Empleo del Distrito, que tuvo apertura el 1 de mayo de 2014.

diciembre de 2014 se habían inscrito 1.089 personas en el Centro de Empleabilidad y 100 víctimas fueron vinculadas laboralmente.

En este contexto, se puede concluir que los resultados de los programas de empleabilidad para las víctimas son incipientes porque no tienen el potencial para dar inicio a un proceso de transformación de las capacidades laborales de esa población, que de tal forma la mayoría de las víctimas pudieran competir en igualdad de condiciones en el mercado laboral accediendo a empleos o autoempleos formales en el mediano y largo plazo. Lo cual en la práctica es producto de una asignación insuficiente de recursos y de la falta de liderazgo político para implementar los programas con la calidad y la eficacia requeridas, que permita traducir los esfuerzos institucionales en los objetivos propuestos.

3. DIFICULTADES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE VÍCTIMAS EN EL DISTRITO

El Distrito reporta avances en la formulación e implementación de la Política de Víctimas. Sin embargo, los esfuerzos institucionales no convergen en implementación de objetivos comunes con el orden nacional y al interior de las entidades del Distrito como se muestra a continuación.

1. La política presenta vacíos en su componente de caracterización de las víctimas que residen en Bogotá, en razón a que persiste la falta de una base de datos única de la población víctima del Distrito y la medición del indicador de goce efectivo de derechos.

Esto es importante porque de la caracterización de las víctimas se permite conocer su situación, y esto es el primer referente para emprender acciones específicas y focalizar recursos. Solamente cuando exista una caracterización se podrá contar con una política efectiva.

2. Respecto al cumplimiento de la atención en salud integral para las víctimas, como los aspectos psicosociales a través de profesionales especializados, y la atención de mediana y alta complejidad, se han identificados los siguientes problemas:

a. En el Plan de Acción Distrital –PAD no se establecen proyectos, metas y un presupuesto específico para el acceso a los servicios de salud con enfoque diferencial, para la atención médica y psicológica especializada, y solo hace referencia a objetivos generales. Esto impide tener la trazabilidad, la base para la planificación operativa y presupuestal, así como conocer el nivel de desempeño a alcanzar.

b. El programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas -PAPSIVI liderado por el Ministerio de Salud, busca el restablecimiento de las condiciones físicas, mentales y psicosociales de la población víctima, ha tenido un redimiendo residual, ya que sólo 1.578 víctimas han sido beneficiadas con Planes de Atención Psicosocial en Bogotá, debido a la falta de articulación de la UARIV y el Ministerio de Salud para remitir a las personas. Esto evidencia la dificultad de focalización de la población víctima a partir de los listados

suministrados por la UARIV, y también la falta de disposición de recursos para la contratación de un mayor número de personal capacitado y cualificado en el área de psicología y psiquiatría para atender a las personas que se presentan en los Centros Dignificar en complementariedad con las acciones de la Nación. En el momento sólo se cuenta con cuatro grupos de profesionales para atender la demanda de personas que solicitan este tipo de servicio.

Así mismo, de acuerdo con la entrevista realizada a la coordinadora del Grupo de Gestión de Oferta de la UARIV, este programa es el que ha tenido mayor dificultad e incumplimiento, debido a que el gobierno recortó en un 40% el presupuesto para la medida de rehabilitación, pasando de 25 mil millones en el 2014 a 15 mil millones en el 2015. De ahí que el programa no haya logrado el impacto esperado en las víctimas, en cuanto a mitigar los daños a la integridad psicológica y moral de la población víctima; ya que los planes básicos que se contemplan en cada uno de los regímenes (contributivo y en el subsidiado) no se contemplan las especificidades que se derivan de la condición de víctima del conflicto armado.

c. Bogotá presenta dificultades en cuanto a los recursos asignados para los planes de atención del PAPSIVI, ya que, comparado con otros departamentos, el Distrito es el que menores recursos recibe por parte del Gobierno Nacional (Ver tabla No.6), impactando el cumplimiento de las metas de dicho programa. Porque a pesar de que Bogotá es la ciudad con mayor nivel de necesidades básicas satisfechas, es también la ciudad, que más población víctima recibe, por ello la menor apropiación de recursos genera un obstáculo para desarrollar el programa.

Tabla 6. Recursos Asignados Para los Planes de Atención del PAPSIVI

Departamento Priorizado	Asignación presupuestal \$millones	No. Víctimas	\$ Promedio por víctima
Arauca	706	56.382	12.517
Santander	1.976	158.667	12.454
La guajira	706	87.516	8.064
Córdoba	1.411	175.967	8.021
Choco	847	105.651	8.016
Norte de Santander	988	127.335	7.759

Departamento Priorizado	Asignación presupuestal \$millones	No. Víctimas	\$ Promedio por víctima
Atlántico	847	125.656	6.740
Sucre	988	177.003	5.582
Meta	847	153.785	5.507
Nariño	1.129	205.874	5.485
Cauca	706	147.387	4.788
Valle	1.129	239.181	4.721
Cesar	847	193.415	4.379
Magdalena	847	195.825	4.325
Bolívar	847	230.371	3.676
Antioquia	2.400	8.818.817	2.721
Huila	282	118.764	2.377
Bogotá	282	348.603	810

Fuente: Primer informe al Congreso de la República de la CSML. 2013-2014. Pág. 110.

d. Para la atención de la salud de las víctimas no afiliadas al SSGS, aún no están definidos los procesos de coordinación con las diferentes entidades del sector (Secretarías de Salud, EPS e IPS). Por ejemplo, no existe un criterio unificado para la identificación de la víctima, como la colilla o código del RUV como documento válido, que le acredite su calidad de víctima para prestarle servicios de mediana y alta complejidad en salud, tales como consultas de psicología y psiquiatría, odontología especializada, rehabilitación, trasplantes y cirugía, entre otros.

3. En cuanto a la dificultad en el acceso a vivienda, el primer obstáculo se da por la escasa oferta de VIP y de suelo para la construcción de VIP18. Esto obedece entre otras razones a que para ejecutar proyectos VIP, los constructores depende del apalancamiento financiero derivado de los subsidios, y esto exige que los recursos que aporta el distrito sean complementados con los recursos que aporte la Nación sobre éste en particular.

En respuesta al Derecho de petición de la ACDVPR, se indicó que:

Existe un escaso compromiso del gobierno nacional con la asignación de recursos para proyectos de vivienda dirigidos a las víctimas. Por ejemplo, el programa de vivienda gratuita,

¹⁸ La escasa oferta VIP obedece a los altos costos de la tierra y escasez de suelos aptos y con destinación definida en los planes de ordenamiento territorial (POT) para la construcción de vivienda VIP. Dentro de los perímetros urbanos la alta concentración de la tierra es quizás una de las principales problemáticas que enfrentan los municipios para llevar a cabo iniciativas de producción de vivienda nueva. (Luís Jorge Garay).

el Ministerio no hace convocatoria desde el año 2012 y al mismo tiempo no ha asignado subsidios a la población víctima desde el año 2007, a pesar de las reiteradas solicitudes que se le han hecho al Ministerio de vivienda. Por otra parte, se ha solicitado modificar los criterios de selección de los hogares beneficiados para incorporar criterios de priorización basados en niveles de vulnerabilidad y de enfoque diferencial, petición que también fue negada. Finalmente, se le solicitó al Ministerio que el programa de vivienda de interés prioritario para ahorradores (VIPA) fuera ajustado de manera tal que pueda ser incluida la población víctima, Petición que también fue negada. Por lo tanto, de no existir una destinación específica de recursos nacionales para viviendas en complementariedad con el Distrito y unos criterios de priorización para las víctimas, las viviendas terminarán siendo asignadas a otro tipo de población y las víctimas seguirán siendo excluidas del acceso a vivienda. (Derecho de. Petición, Rad. No. 2-2015-6874, 2015)

La situación planteada pone en evidencia la falta de articulación entre el Distrito y la Nación para abordar eficazmente la complementariedad en la asignación de subsidios de vivienda para la población víctima.

4. En relación con el empleo y el emprendimiento de las víctimas, se puede constatar que la mayor dificultad se presenta a la hora de articular la oferta institucional, porque no se cuenta con una estrategia consolidada que les permitan a las víctimas restablecer de manera continua y desde la fase de atención sus capacidades laborales.

Desde el orden nacional cada entidad es autónoma, y generan un sinnúmero de acciones que no se encuentran articuladas a un único propósito, a lo que se suma la falta de cofinanciación que permita optimizar recursos y acciones.

Por parte del Distrito, hay una falta de voluntad política por ejecutar eficazmente los programas establecidos que, en este caso, obedece a una inestabilidad de las cabezas del sector y una inejecución presupuestal por parte del Instituto para la Economía Social - IPES.

En la ejecución de los programas, se evidencian problemas logísticos puesto que en el sistema de información no actualiza de manera oportuna los datos de los posibles beneficiarios, prolongando así los tiempos de implementación del programa. Conjuntamente se presentan problemas endógenos propios de la implementación, como el bajo nivel de escolaridad y la falta de un mínimo de estabilización económica; lo que ha implicado que dentro de los programas de formación se promueva la validación escolar y se creen incentivos a la formación para el trabajo a través del pago en dinero, para que los

participantes cubran los gastos de transporte, lo que conlleva mayores costos para la ejecución de los programas.

A manera de conclusión, de acuerdo con las dificultades mencionadas en la implementación de la Política de Víctimas en Bogotá, se puede constatar que hay problemas de coordinación y articulación entre la Nación y el Distrito, debido a deficiencias estructurales derivadas de la dependencia que existe de la Nación en la mayoría de los temas en cuanto a competencias y recursos. Por ejemplo, en relación con el tema de vivienda, ésta depende del Ministerio de Vivienda y Territorio para la complementariedad del Subsidio Familiar de Vivienda y para la selección de los beneficiarios, y en el tema de empleabilidad depende de una estrategia articulada de la oferta y de la cofinanciación para la vinculación de la población víctima al empleo formal y a proyectos productivos.

En términos específicos ese problema estructural se relaciona con la dificultad de coordinar institucionalmente todas las competencias entre las distintas instancias (Nacional y Distrital), la cual además se encuentra presente en todas las fases de la política (asistencia, atención y reparación), que en esencia representa dificultades por las heterogéneas metodologías, diferentes ciclos de planeación y flujos de recursos.

Las actuales limitaciones también se ven reflejadas en la falta de recursos presupuestales por parte del gobierno nacional necesarios para garantizar a la totalidad de víctimas las medidas, asociadas con reducciones sustanciales del presupuesto, como lo señala la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley de Víctimas:

Entre 2012 y 2014 los recursos totales se redujeron en 1.9% (de \$5,955 mil millones a \$5,843 mil millones). Sin embargo, son los componentes de la política los que dejan en evidencia la dinámica de los recursos en la implementación. En el primer corte de 2012 a 2013, hubo un incremento importante en dos Medidas de la política: Costos Institucionales y Asistencia, mientras que Reparación y Atención humanitaria se redujeron en 14,3% y 5,4%, respectivamente. Dentro la Reparación hay tres componentes en las que se redujo la asignación de recursos: Empleo y Generación de Ingresos, Garantía de no repetición e Indemnización en efectivo. En 2014 los recursos de los anteriores tres componentes, se reducen aún más. En los dos años esa caída es la que explica la reducción de la Medida de Reparación (Indemnización en efectivo fue disminuida en \$300 mil millones al pasar de \$956 mil millones en 2012 a \$622 mil millones en 2014; Generación de Ingresos disminuyó en \$155 mil millones al pasar de \$620 mil millones a \$465 mil millones). (Segundo informe de la CSMLV. 2015. págs. 81 al 89.)

Estas reducciones del presupuesto destinados a la Política de Víctimas impactaron especialmente los programas que hacen parte de los componentes de reparación integral, con lo cual se ponen en evidencia dos situaciones:

- Que se asignan más recursos para asistencia, lo cual puede incidir en que la política permanezca en el asistencialismo, sin lograr cambios importantes en las condiciones de vulnerabilidad de la población víctima.
- Al reducirse el presupuesto de los componentes de reparación, como el del empleo y la generación de ingresos, se podría impedir la regeneración de las capacidades de las personas para iniciar un proceso de recuperación económica sostenible.

5. También se identificó que el Distrito no contempla proyectos de inversión para algunas medidas y no tiene claro cuál fue el monto de la inversión ejecutado porque hace parte de un monto global de los sectores, como es el caso del acceso a educación y salud de la población víctima, en donde solo enuncian sus objetivos, pero en términos reales no existe un documento de planeación que refleje metas y presupuestos específicos.

6. Por último, el Distrito no ha creado fuentes alternativas de financiación para la política de víctimas, de ahí que la principal fuente sean los recursos propios del presupuesto, condicionado a las dinámicas macroeconómicas de la ciudad, y tampoco se ha realizado una reforma tributaria que le permita crear un gravamen específico, que asegure los recursos suficientes para la implementación eficaz de dicha política sin impactar abruptamente las finanzas públicas Distritales.

3.1. Condiciones de pobreza de las víctimas del conflicto armado

Se puede observar que la magnitud de la pobreza e indigencia de colombianos es del 32% (pobres zona urbana) y 10.4% (indigentes zona urbana) (CEPAL. 2013). Si se suma, se tiene un resultado del 46% de los colombianos que son pobres en las zonas urbanas. Sin embargo, si se analizan las zonas rurales se puede observar que este valor aumenta a un 41.4% (personas pobres) y el 18.0% (pobres extremos), lo cual arroja un resultado del 59.4% de las

personas que viven en las zonas rurales (DANE 2015) que no tienen acceso a condiciones dignas y se debaten entre la desnutrición, la insalubridad y el analfabetismo.¹⁹

Estas características son condiciones objetivas que hacen que dentro de la población vulnerable se vuelvan aún más vulnerables, convirtiéndose en un círculo perverso de la pobreza que contribuye a aumentar el riesgo social. (Garay 2002)

Por su parte el riesgo social o vulnerabilidad es una condición en que los individuos y grupos sociales que están en la base del conflicto armado, dan lugar a acciones estratégicas que producen daño a las víctimas y a la sociedad en su conjunto, que trae como consecuencia la destrucción de las capacidades y la imposibilidad de ejercer los derechos fundamentales. Es así, que la victimización, especialmente en ciertas formas de ella, eleva sustancialmente la matriz de riesgos sociales que afronta la víctima, como dependencia económica, subordinación política, desempleo y reducción de las probabilidades de alcanzar un nivel de estudios determinado. (Díaz, 2010. Pág. 27)

¹⁹ No se puede confundir la “política social”, que es un derecho constitucional, que busca proteger los derechos sociales, económicos y culturales de todos los ciudadanos de manera progresiva y sin discriminación; con la “política de reparación” que es un conjunto integral de acciones encaminadas a borrar o desaparecer los efectos que sobre las víctimas han dejado los crímenes cometidos. Transcendiendo la dimensión puramente económica, a otro tipo de acciones, como, el restablecimiento de la salud, la autoestima y la tranquilidad de las víctimas y de las comunidades a las que ellas pertenecen. De lo contrario, se estaría desconociendo la garantía del derecho a reparar a la víctima (Auto C-119 de 2008).

Ilustración 2. Mapa Conceptual Del Riesgo Social



Fuente: Elaboración propia con información del Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) y Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DejuSticia). 2010

Lo anterior, es una forma de “oportunismo pos-contractual” donde algunos individuos persiguen sus intereses a costa de los intereses de los demás (desconociendo a las personas como portadoras de derechos y la autoridad de las instituciones del Estado). De tal manera, que los victimarios tienen la capacidad de intimidación y mantienen las ventajas obtenidas de la violencia como el amedrentamiento, hostigamiento y despojo a las víctimas para alcanzar sus objetivos. (Díaz, 2010. Pág. 26)

En cuanto a la continuidad del conflicto, una reciente investigación elaborada por el Centro Internacional para la Justicia Transicional concluye que con la continuidad del conflicto es casi imposible que se mejore la posición de la víctima por las siguientes razones:

- La degradación de la violencia ha conllevado a un aumento de la victimización, y esto se ve reflejado en que a hoy la cifra de víctimas asciende a 8.041.192 de personas (17% de la población colombiana). De ellos, el 80% obedece a víctimas de desplazamiento forzado (Unidad de Víctimas 2015) (ver tabla No 7), obligados a salir de sus lugares de origen sin ningún tipo de activo, bien sea porque fueron objeto de despojo de sus tierras o porque éstas debieron ser abandonadas a causa de la violencia.

Tabla 7. Número De Víctimas Por Hecho Víctimizante

Hecho Víctimizante	No. Personas Nacional	% del total de víctimas	No. Personas Bogotá
Abandono o despojo forzado de tierras	8.432	0,10%	1820
Acto Terrorista/Atentados/Combates/Hostigamiento	85.660	1,07%	6.385
Amenazas	258.331	3,21%	28.568
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	11.037	0,14%	1.396
Desaparición forzada (Víctima directa)	45.614	0,57%	4.598
Desaparición forzada (Víctima indirecta)	113.179	1,41%	10.118
Desplazamiento forzado	6.414.700	79,77%	545.496
Homicidio (víctimas directas)	265.181	3,30%	23.749
Homicidios (víctimas indirecto)	688.549	8,56%	48.150
Minas antipersonas/munición sin explotar/artefacto explosivo	13.305	0,17%	971
Perdida de bienes muebles o inmuebles	96.627	1,20%	7.201
Secuestro (víctimas directas)	37.054	0,46%	2.194
Secuestro (víctimas indirectas)	3.523	0,04%	450
Total de víctimas	8.041.192	100%	681.096

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Red Nacional de Información -RNI 2015. Sitio web: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=node/107>

Dicha realidad empeora cuando los hogares llegan a los municipios de recepción, en razón a que la situación por la cual se vieron obligados a desplazarse de su lugar de origen les impide contar con recursos económicos que les garantice la subsistencia mínima. A ello se suma el difícil proceso de adaptabilidad y de incursión al mercado laboral y crediticio, debido a su bajo nivel de escolaridad y analfabetismo, incrementando así la probabilidad de caer en trampas de pobreza e indigencia y la casi imposibilidad de salir de ellas. (CEPAL, 2008).

Según la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento, lo anterior se ve reflejado en que:

Los desplazados son el grupo social más despojados, con más de 5,5 millones de hectáreas, sus niveles de pobreza han pasado del 50% antes del desplazamiento al 97% después del

mismo y lo propio ocurre con los índices de indigencia que se han incrementado del 23% al 80%. Sólo el 5% habita una vivienda digna. Más del 80% desconoce sus derechos en tanto víctimas, sólo el 13% cuenta con ingresos superiores al salario mínimo legal y más del 50% han reportado hambre física (Informe de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre desplazamiento forzado, CODHES. 2009).

Asimismo, de acuerdo con Ibáñez²⁰ las víctimas²¹ se encuentran en peores condiciones que las personas pobres de las zonas urbanas. Muestra del grado de vulnerabilidad que padecen las víctimas, es que el 50% de las víctimas son mujeres y el 39% de estas son jefes del hogar (CONPES 3726 de 2012) y su “máximo nivel educativo alcanzado es la primaria (44,9% tienen primaria y un 30,5% no reportan ningún nivel alcanzado)” (Rettberg, 2008, pág. 22), sumado a que el tamaño del hogar es en promedio de 5.75 personas, que dependen económicamente de la jefa de hogar.

Además, la población víctima en general tiene bajos niveles de escolaridad. Por ejemplo, “los años de educación del jefe del hogar y su cónyuge son de 5,7 años en promedio y la tasa de analfabetismo es un poco más del 20%, frente a un promedio nacional de 9,6 de analfabetismo, y sólo el 2% alcanza a tener estudios universitarios” (Ibáñez, 2008, Pág. 18).

La situación descrita afecta el proceso de adaptación de las víctimas en las ciudades receptoras, ya que el nivel de escolaridad dificulta la vinculación laboral, lo que les impide generar ingresos y por lo tanto se reduce el consumo, la asistencia escolar de los hijos y el hábitat, sin ninguna posibilidad de ejecutar un proyecto de vida. De ahí la importancia que el Distrito logre implementar su política de víctimas con un enfoque transformador, que le permita modificar dichas condiciones.

²⁰Ana María Ibáñez es consultora de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y escribió junto con Andrea Velásquez El impacto del desplazamiento forzado en Colombia: condiciones socioeconómicas de la población desplazada, vinculación a los mercados laborales y políticas públicas. CEPAL. Santiago de Chile - 2008

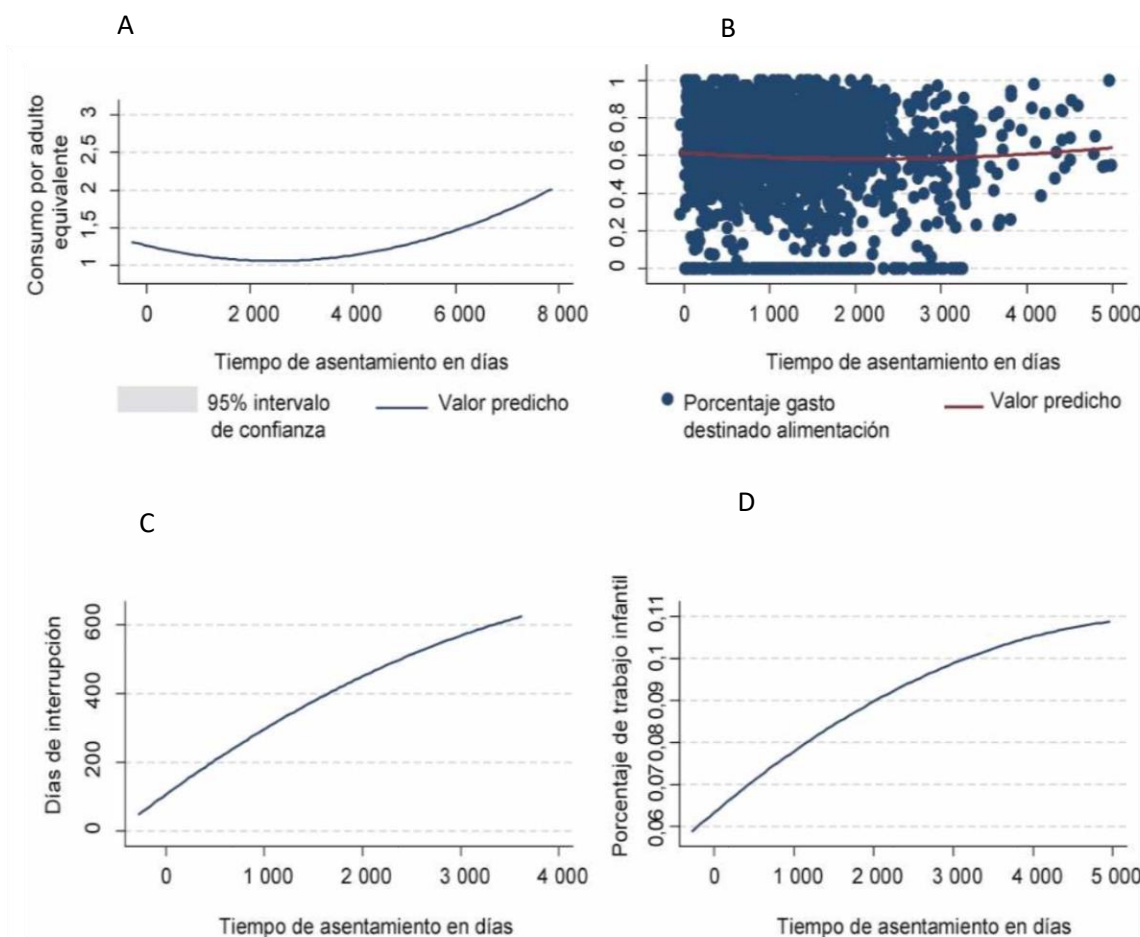
²¹ Para efectos de claridad, se entenderá por víctima del conflicto armado “aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno” (artículo 3 de Ley 1448 de 2011). Sin discriminar su hecho victimizante, bien sea este desplazamiento forzado, homicidio, secuestro, desaparición forzosa, etc.

3.2. El impacto negativo del desplazamiento

El impacto del desplazamiento a largo plazo puede implicar transferir intergeneracionalmente la pobreza (Ver Gráficas No. 4, a, b, c, d). En tanto que las condiciones de la población víctima del desplazamiento sólo se mejoran o permanecen igual durante los primeros 5 años de asentamiento en el lugar de recepción, debido a la ayuda del Estado (logran satisfacer las necesidades básicas de subsistencia sin recuperasen lo suficiente como para generar un ahorro en el hogar y mejorar la calidad de vida), pero una vez termina la asistencia las condiciones del hogar se deterioran. (Ibáñez, 2008. Pág. 27 a la 30) La gráfica b muestra como el consumo se mantiene igual a partir del año sexto.

Por otra parte, se puede observar en las gráficas 4, c y 4, d, que con el tiempo de asentamiento del hogar desplazado (a partir del año 6), la asistencia escolar de los hijos se ve reducida (jóvenes entre 12 y 17 años) y la vinculación a actividades generadoras de ingreso aumenta, esta interrupción escolar en el mediano plazo puede aumentar los ingresos del hogar, pero en el largo plazo implica menor capital humano, limitaciones para acceder a trabajos de mayor calidad y menores ingresos en el futuro.

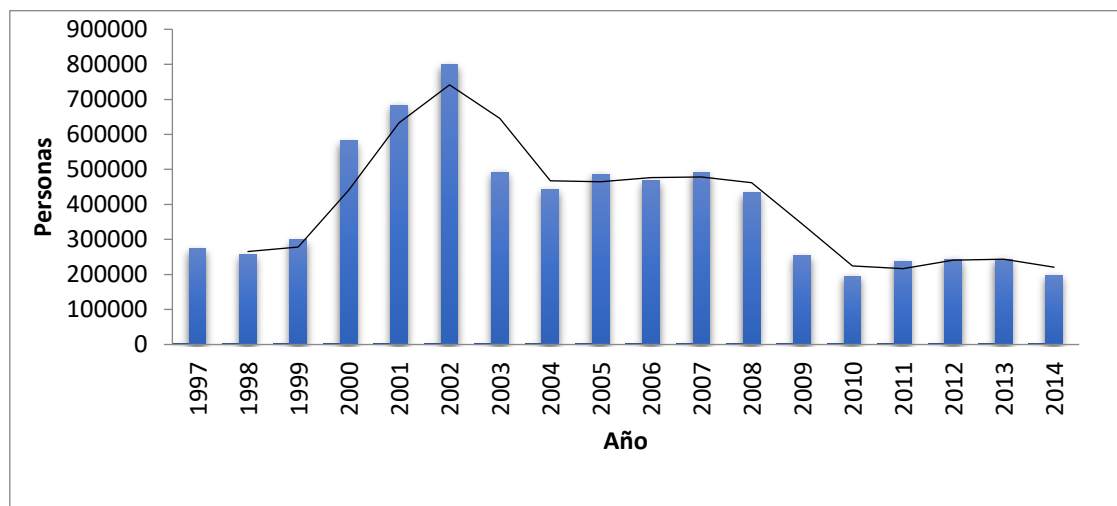
Gráfico 4. 4. A, 4.B, 4.C, 4.D. Evolución del Consumo por Adulto Equivalente al Porcentaje de Gasto Destinado a Alimentos, Interrupción y Trabajo Infantil



Fuente: El impacto del desplazamiento forzado en Colombia: Condiciones socio económicas. Ana María Ibáñez, Andrea Velásquez. CEPAL –Serie Políticas sociales No. 145. 2008

Finalmente, a pesar de los esfuerzos de los gobiernos por reivindicar a las víctimas, éstas se re-victimizan, ya sea porque los grupos armados ilegales mantienen sus estructuras de poder en algunas zonas del país (la continuidad del despojo, el desplazamiento y la violación sistemática de los derechos humanos) (Ver Gráfica 5), o por el impacto negativo que deja estos hechos sobre las víctimas al momento de desplazarse.

Gráfico 5. Evolución Anual Del Desplazamiento En Colombia



Fuente: Elaboración propia a partir de la información de Red Nacional de Información –RNI. Unidad de Víctimas 09 de noviembre de 2015

Lo cual significa que no se está frente a una transición auténtica, por ello, para realizar los objetivos de justicia transicional la reparación debe, ante todo, producir un cambio en la población víctima que regenere las capacidades de agencia en forma sostenible. Es decir, mejorar la posición estratégica de la víctima reduciendo el riesgo social. Ese esfuerzo de reparación genuina, debe tener en cuenta el daño que sufrió, su origen y el contexto social de la víctima.

En ese sentido, la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las víctimas en el distrito debe ser más ambiciosa, en la medida que se requiere reparar a las víctimas, pero además remover las condiciones que facilitaron la victimización, para que puedan gozar efectivamente de sus derechos.

3.3. ¿La implementación de política pública en el distrito: incluye el enfoque transformador?

Para comenzar es necesario recapitular que la Corte Constitucional ha reiterado que las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad porque la

violación de sus derechos es múltiple y generalizada, lo que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado.²²

Por su parte la Ley 1448 de 2011, en sus artículos 25 y 69, establece que las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones preexistente en el artículo 3 de dicha Ley.

En ese sentido, la política debe tener el espíritu transformador que desplace el enfoque netamente restitutivo, dándole una mirada a la necesidad de transformar las condiciones de vulnerabilidad y discriminación previas a la victimización. Esto exige la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron contribuir a la victimización, bajo el entendido que transformando dichas condiciones se evita la repetición de los hechos y se sientan las bases para la reconciliación en el país.

En este contexto las medidas contempladas en la política deben, por un lado, profundizar la democracia y, por otro, fortalecer las capacidades de las personas para habilitarlas a participar en la sociedad en plenas condiciones de igualdad. Por ello la interrelación de los derechos humanos es determinante para mejorar las condiciones de la población víctima; vale decir que se deben propiciar las condiciones para que víctimas puedan hacer efectivo el derecho a un empleo digno, el derecho a una vivienda, el acceso al crédito, la rehabilitación física y psicológica, entre otros, para reconstruir el proyecto de vida de las víctimas del conflicto armado.

No obstante, la reparación transformadora en la práctica no se logra, en el caso de Bogotá, debido a que la política tiene obstáculos importantes en todas sus fases de implementación que limitan el impacto de los programas distritales. Sin duda durante este tiempo el gobierno ha realizado un gasto fiscal importante, pero no conexas con la calidad y coordinación requerida para hacer eficaz la oferta programática. Gran parte de los esfuerzos institucionales no convergen en objetivos e implementación comunes y, por el contrario, conducen a la duplicidad de esfuerzos e ineficiencias en el gasto, lo cual significa

²² Sentencia T-025 de 2004. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda.

que cada entidad (tanto del nivel central como el de la Nación) es autónoma en las acciones destinadas a la implementación de la Política de Víctimas.

Muestra de ello es que, de acuerdo con la FAO, el 60,5% de la población víctima afronta inseguridad severa y el 72% inseguridad moderada; el 78% de las víctimas no cuentan con una vivienda digna; el 83% no disfruta de un empleo formal y si accede a un trabajo este es de baja calidad y mal remunerado. Del mismo modo, el acceso a rehabilitación no pasa del acceso a urgencias, por la difícil portabilidad de las víctimas entre regímenes y demoras en los trámites y procedimientos de las solicitudes de atención integral entre las EPS, IPS y ESSE. Son todas estas condiciones objetivas las que hacen que los hogares no logren incorporarse en la economía productiva, vivir dignamente y proveer su sustento; lo cual los vuelve altamente dependiente de la ayuda estatal e impide que se restablezca el goce efectivo de sus derechos.

4. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA DE VÍCTIMAS

Este capítulo señalara las recomendaciones de Política Pública a nivel Distrital, para que éste desarrolle las competencias necesarias para ejecutar eficazmente los programas de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas residentes en Bogotá, desde un enfoque transformador, que permita a las víctimas supera su condición de vulnerabilidad y eliminar las condiciones exclusión social que pudieron ser causa de la victimización; y se divide en cuatro secciones: La primera, hace referencia a las recomendaciones para la coordinación interinstitucional entre la Nación y Bogotá. La segunda, señala las recomendaciones presupuestales necesarias para garantizar la implementación de la política de víctimas en el Distrito. La tercera, menciona las recomendaciones para mejorar el diseño institucional de la Política Pública de Víctimas, en especial indica la estrategia de regionalización de la oferta de la misma, a través de la coordinación de los esfuerzos técnicos, operativos y presupuestales tanto Nacionales como Distritales. Y finalmente, se plantean las conclusiones sobre el análisis de la implementación de la Política Pública en el Distrito.

4.1. Recomendaciones para mejorar la coordinación interinstitucional

a. Coordinación Nación-Territorio (Vertical):

La adecuada implementación de la Política de Víctimas requiere de una estrategia de articulación de la oferta Nacional y Distrital, en las fases de atención, asistencia y reparación (conforme al Art. 172, Ley 1448 de 2011). Esto implica, de una parte, la coordinación interinstitucional que, para el caso del Distrito se puede desarrollar por medio de los principios de corresponsabilidad, concurrencia y complementariedad, y de otra, establecer mecanismos administrativos, presupuestales y de gestión para que estas trabajen de manera armónica y articulada (Artículos 27 y 28. Ley 1454 de 2011).

De acuerdo con la Ley de Orgánica de Ordenamiento Territorial –LOOT, estos principios se definen así:

- La corresponsabilidad: Es la responsabilidad compartida que tienen la Nación y las entidades territoriales en la ejecución de las acciones y tareas específicas frente a los fines del Estado.
- La complementariedad: Es la acción de completar o perfeccionar la prestación de servicios a cargo de las entidades territoriales, y para el desarrollo de proyectos regionales (Art. 13, Decreto 4800 de 2011), a través de mecanismos como la asociación, cofinanciación, delegación y/o convenios.
- La concurrencia: Se desarrolla cuando existan competencias y funciones compartidas entre los diferentes niveles de Gobierno. Estos realizarán articuladamente las acciones administrativas, técnicas y presupuestales necesarias para el cumplimiento de las funciones. (Ley 1454 de 2011)

En uso de esos principios, el Departamento Nacional de Planeación –DNP estableció lineamientos respecto del grado de responsabilidad entre la nación y las entidades territoriales, para que en la práctica sea una realidad implementar la Política de Víctimas, en el siguiente sentido:

- El orden nacional responsable de la oferta de la política, deberá formular sus proyectos de inversión teniendo como criterio para la regionalización y focalización de la oferta las necesidades señaladas por los municipios a través de los departamentos.²³ Para ello, se realizarán ejercicios de formulación y de regionalización de los programas y proyectos acompañados de la UARIV, basados en los informes y mapas de necesidades construidos en conjunto con el departamento o municipio.
- Las entidades nacionales en los proyectos que impliquen concurrencia (competencias compartidas) deberán describir la estrategia que se aplicará para concurrir con las entidades territoriales y materializar la oferta.
- Las entidades del orden nacional deberán formular proyectos específicos de inversión para subsidiar y complementar a las entidades territoriales.
- Siempre que se implemente oferta desde el nivel nacional o departamental en determinado municipio (concurrencia) se deberá informar a la entidad territorial, comunicándole las características de la oferta a implementar. (Sistema de Corresponsabilidad DNP, agosto de 2013)

²³ Información que se proveerá a través del “Tablero PAT” se constituye en el instrumento operativo del PAT. En este se incluirá la identificación anual de las necesidades de la población víctima, los programas, metas y recursos definidos por cada nivel de gobierno. Desagregarán el componente de la Política de Víctimas incluido en el plan de desarrollo y definirán de manera detallada las necesidades de la población víctima y los costos de los programas y proyectos de la Política de Víctimas del conflicto armado interno. Los compromisos registrados en el Tablero PAT son insumo para la regionalización de los proyectos de inversión. (Proyecto de Resolución de la Estrategia de Corresponsabilidad de la Política de Víctima, DPS. 2015).

En función de lo expuesto, se puede señalar que la Política de Víctimas ha de darse manteniendo la responsabilidad del nivel nacional y una conducta de la misma por parte de Bogotá, que permita la corresponsabilidad territorial a partir de la planeación conjunta.

Lo anterior significa, que el Distrito deberá armonizar los ciclos de programación presupuestal y de planeación con el nivel nacional, para garantizar la capacidad de gestión y asegurar que las iniciativas y las necesidades de la Política Distrital queden incluidas tanto en el del presupuesto general, como en los bancos de proyecto de inversión de la Nación. De forma que las entidades nacionales proyecten y presupuesten las acciones de la política de manera coordinada con el Distrito.

Esto sin duda, permitirá la coordinación conjunta de actividades y desarrollar estrategias a partir del contexto distrital; con lo cual se complementarán las iniciativas en lugar de establecer procesos paralelos que desarticulan y desgastan la institucionalidad (como sucede en el caso de la generación del empleo, donde el Ministerio de Trabajo realiza unos proyectos y el IPES gestiona otros, pero de manera desarticulada).

Finalmente, se puede indicar que, si bien la entidad de coordinar el SNARIV es la UARIV, ésta no tiene el nivel jerárquico de las entidades que encabezan los sectores de gobierno y tiene la responsabilidad de implementar la oferta institucional de la política. De ahí que se podría pensar en realizar un “convenio de delegación de competencias”²⁴ y transferencia de recursos bien sean entre la nación y la UARIV o entre la nación y el distrito (que cuenta con la capacidad institucional), para que de esa manera el Distrito desarrolle las competencias y se puedan ejecutar a cabalidad los programas de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral. Hay que recordar que la delegación de competencias requiere, como es lógico, tanto de la voluntad del delegante, por un lado, como de la voluntad y capacidad del delegado, por otro.

²⁴ La delegación es una técnica de manejo administrativo de las competencias que autoriza la Constitución en diferentes normas (art. 209, 211, 196 inciso 4 y 305), algunas veces de modo general, otras de manera específica, en virtud de la cual, se produce el traslado de competencias de un órgano que es titular de las respectivas funciones a otro, para que sean ejercidas por éste, bajo su responsabilidad, dentro de los términos y condiciones que fije la ley”. (Comisión de seguimiento y monitorio de la Ley de Víctimas).

b. Coordinación entre entidades Distritales (horizontal):

Una de las grandes dificultades que afronta el Distrito para hacer efectiva las medidas de la política, las cuales tienen derecho las personas víctimas es, precisamente, el débil compromiso que tienen las entidades del Distrito para vincularse al intercambio de información sobre los programas, proyectos y acciones dirigidos a la atención, asistencia y reparación de las víctimas. Esto impide contar con una base sólida de datos de la población víctima, lo cual dificulta la interoperabilidad de la información, el seguimiento y la evaluación de la política pública de víctimas en el Distrito. Un ejemplo de la difícil accesibilidad de la información, es el caso del IPES quien no reporta a la Secretaría de Desarrollo Económico su grado de ejecución de sus proyectos dirigidos a la empleabilidad y formación de las víctimas. “Lo cual es un insumo importante para contar con información de la vinculación de personas a oferta distrital en determinados periodos de tiempo, y (...) para un adecuado flujo de información para consultar en tiempo real en el marco de la prestación de servicios” (Respuesta a derecho de petición de la ACDVRP, 2015).

Es decir, la falta de un flujo de información al interior de las entidades Distritales puede ocasionar que no se conozca la oferta institucional a la que acceden las víctimas, ocasionando en algunos casos duplicidad de ofertas, sin ningún grado de complementariedad para que la oferta sea más efectiva.

4.2. Recomendaciones presupuestales para garantizar la implementación de la política pública

La Política de Víctimas ha estado financiada bajo el esfuerzo fiscal de los ingresos corrientes del Distrito Capital, lo cual dificulta garantizar los recursos necesarios para su implementación. Esto hace necesario generar alternativas de financiación como las que se mencionan a continuación:

- Recursos propios: El Concejo de Bogotá podría establecer un porcentaje fijo del recaudo de los impuestos (Industria y comercio, predial, y entre otros) o crear un impuesto nuevo, como en su momento se hizo mediante el 3x1000 para la reconstrucción del eje cafetero. Estas rentas podrían financiar los gastos de los proyectos de inversión que estén enmarcados dentro los componentes de la Política de Víctimas.
- Recursos de cofinanciación: su asignación y destinación exige la articulación de la oferta Nación-Territorio, para facilitar el desarrollo de proyectos estratégicos, en este caso los proyectos que incidan en los componentes de la política. Por ejemplo, se podría realizar un acuerdo de cofinanciación con el Ministerio del Trabajo para aportar recursos a proyectos de generación de ingresos de la población víctima. Así pues, se podría hacer la entrega de insumos como incentivos para el mejoramiento de las condiciones productivas de las víctimas, y prestar servicios de acompañamiento técnico (orientaciones, asesorías y capacitaciones en las unidades de negocio), como actualmente se hace en la región del Eje Cafetero (entre las ciudades capitales de la región).
- Recursos de crédito: Exige la gestión del Distrito Capital para conseguir créditos con la banca internacional u organismos multilaterales, para financiar proyectos de inversión de largo plazo que estén enmarcados en la Política de Víctimas. Se podría pensar en desarrollar un proyecto conjunto con la Gobernación de Cundinamarca para ejecutar programas de vivienda en los municipios aledaños al Distrito. Un ejemplo de ello, es el caso del Pato (Caguán), que adelantó un proyecto en una zona de reservas campesinas con 80 familias. Allí se les tituló la tierra, se les brinda asistencia técnica, se educan y se hacen obras que mejoran la calidad de vida de las personas, en el cual el Banco Mundial contribuyó con cinco millones de dólares.

4.3. Recomendaciones para mejorar el diseño de la Política Pública de Víctimas

Para lograr que la Política de Víctimas se implemente de manera adecuada es necesario regionalizar la oferta de la misma, a través de la coordinación de los esfuerzos técnicos,

operativos y presupuestales tanto nacionales como distritales, de tal manera que se garantice la entrega efectiva y oportuna de las medidas contempladas en la Política de Víctimas.

Pero para que dicha regionalización se desarrolle con éxito es necesario, por una parte, que el Distrito apropie las herramientas de planificación y seguimiento a la ejecución de la política pública y, por otra, que identifique la oferta de las entidades del nivel nacional, destinada a las víctimas que residen en el Distrito, de forma que se armonicen las acciones y se optimicen los recursos.

Es imperativo diseñar conjuntamente, un esquema de corresponsabilidad Nación-territorio, donde se establezca la estrategia y se definan de manera detallada las necesidades de la población víctima en Bogotá y los costos de los programas y proyectos de la Política de Víctimas del conflicto armado interno. Pero, además, se requiere que las entidades de la Nación formulen dichas necesidades en sus proyectos de inversión conforme a los recursos del presupuesto nacional, de forma que se pueda direccionar la oferta de manera conjunta y específica.

Con este procedimiento se busca que los proyectos de inversión formulados a nivel nacional respondan a las dinámicas propias de Bogotá reconociendo sus necesidades y capacidades.

En aras de cumplir con lo expuesto, a continuación, se harán unas recomendaciones respecto a los cinco derechos de la Política de Víctimas que fueron seleccionados para el respectivo análisis. Sin desconocer, por supuesto la importancia de los más derechos, presto que desde la investigación se comprobó que sin estos derechos es casi imposible avanzar de la asistencia a la reparación integral para que se puedan modificar las condiciones y/o los patrones de exclusión que de alguna manera contribuyeron a la victimización.

1. Caracterización de las víctimas. De acuerdo con los informes presentados por la UARIV y ACDVPR se puede constatar que a pesar de que el PAD haya realizado una caracterización de las personas víctimas residentes en Bogotá, no se incorporaron aspectos

importantes para el entendimiento de la problemática en el territorio; como conocer la situación de la población víctima desde el punto de vista de sus necesidades específicas y elementos particulares, que permita la implementación de programas, proyectos y acciones que conlleven a garantizar el goce efectivo de los derechos (CGR. 2015)²⁵. Para ello, se requieren dos cosas. Una, fortalecer los sistemas de información Distritales con el propósito de garantizar una mejor recepción, almacenamiento e intercambio de la información. Y dos, homogenizar y parametrizar los distintos sistemas de información, labor que es propia de la Red Nacional de Información.

Esto exige adelantar acciones de corresponsabilidad, mediante una estrategia de caracterización, sobre la cual se parametricen los diferentes sistemas de captura de la información y se puedan consultar los datos en línea, puesto que el Gobierno Distrital no siempre conoce sobre las medidas de asistencia y atención a las que han accedido las víctimas desde el nivel nacional, generando duplicidad de funciones; y tampoco se conocen las dinámicas propias de la ciudad; información esta que permitiría focalizar acciones complementarias evitando la duplicidad de funciones y de recursos.

Respecto al PAD es preciso mencionar que, a excepción del Reporte Unificado del Sistema de Información –RUSICST, a la fecha no se ha adoptado un instrumento estándar para hacer seguimiento y evaluación del cumplimiento del PAD. Lo cual significa, que en el momento sólo se cuenta con un reporte de la ejecución presupuestal de los proyectos que están dirigidos a la población víctima de Bogotá, pero no del goce efectivo de los derechos de éstas. Por ello, es necesario que desde el nivel Nacional se establezca una metodología que permita hacer seguimiento a los indicadores de goce efectivo de los derechos de las víctimas desde el PAD.

²⁵ Cuando se hace referencia a comprender las realidades de la población víctima, las guías metodológicas señalan que la caracterización debe contener aspectos como el total de la población, el índice de presión, índice de necesidades básicas insatisfechas, actividades productivas de la región, condiciones socio-económicas del territorio, entre otros (Unidad de Víctimas).

2. Acceso a salud. Se pudo constatar que aún el acceso a la salud integral de las víctimas presenta barreras, derivadas de la tramitología de las entidades para hacer efectiva su inclusión en el sistema de seguridad social de salud. Por ello, se recomienda que se trabaje con las EPS, las IPS y la red de hospitales públicos para que, a través del usuario de consulta del Registro Único de Víctimas las personas se les reconozca como tal y puedan acceder a los servicios de manera efectiva y oportuna. Además, es importante que funcionarios de la SDS hagan presencia en todos los Centros Dignificar (presto que en la actualidad sólo hacen presencia en el Centro Dignificar de Bosa), para que den orientación, información y direccionamiento a las víctimas respecto a la accesibilidad de los servicios de salud; ya que muchas personas no acceden a los servicios porque no tienen conocimiento de cómo hacerlo.

Igualmente, se deben realizar gestiones con las EPS para garantizar la libre movilización de regímenes. Es necesario crear un mecanismo que, en línea permita hacer la desafiliación de la EPS, para evitar que se presenten demoras de hasta tres (3) meses en la desafiliación y, especialmente demoras en la atención oportuna de las víctimas.

Del mismo modo se debería sistematizar el proceso de atención en salud de la persona víctima, a través de la “historia clínica electrónica”²⁶. Es decir que independientemente de qué institución le preste el servicio, se pueda recopilar en línea de manera sistemática, detallada y ordenada la información más importante del paciente, desde el momento que demande los servicios de salud hasta cada una de sus fases de tratamiento, seguimiento y control. Lo cual es fundamental para ejercer en el paciente un adecuado diagnóstico, tratamiento y seguimiento, y para garantizar que la atención sea continúa.

3. Acceso a educación.

Es necesario que el nivel educativo de las víctimas vaya más allá de la educación básica y media, para que esta población pueda acceder a una actividad económica o laboral con

²⁶ El Departamento de Cundinamarca es el único Departamento del país que cuenta con este sistema de Historia Clínica Electrónica Unificada, el cual le permite contar con la información clínica de sus habitantes.

mayores condiciones de éxito. Por ello el Distrito debería propender por lograr acuerdos con universidades privadas para que destinen un porcentaje de las becas que otorgan para población víctima del conflicto armado; así como gestionar con empresas privadas como el Éxito, Cafam, etc. El patrocinio de estudiantes víctimas para que financien sus estudios universitarios.

4. Garantía del derecho a la vivienda.

Aún hoy la política de vivienda presenta dificultades especialmente por la falta de apropiación de recursos de la Nación complementarios al Subsidio de Vivienda Distrital, para que el hogar víctima pueda acceder a la vivienda en términos reales. Por ello, es necesario contar con recursos de cofinanciación, a través de la articulación de la oferta Nación-Distrito, que permitan desarrollar proyectos de vivienda. Por ejemplo, el programa FOREC se ejecutó recurriendo al esfuerzo fiscal del tributo del 3x1000 y adicionalmente el Gobierno Nacional sumo recursos de crédito de deuda externa, ejecutados a través de una organización civil. El FOREC tuvo cobertura en municipios de cinco departamentos afectados por un sismo, y durante cuatro años se construyó 95.000 viviendas y reparó 350.000, sin contar las obras de infraestructura que realizó. Esta es una muestra de lo que podría hacer el Distrito si contara con recursos de cofinanciación proveniente de la Nación, Organización Civil o el Departamento de Cundinamarca. En ese sentido, Bogotá debería desarrollar un esquema asociativo con organizaciones no gubernamentales y gubernamentales para ejecutar proyectos de vivienda específicos de una manera descentralizada.

Por otra parte, se deben modificar los mecanismos y criterios para la selección de los hogares beneficiarios del programa de vivienda gratuita, incorporando criterios de priorización basados en niveles de vulnerabilidad y de enfoque diferencial.

5. Generación de ingresos o inclusión económica.

La generación de ingresos presenta deficiencias en la oferta de programas; aspecto que dificulta el paso de la víctima al restablecimiento socioeconómico. Esto hace ineludible la

corresponsabilidad del Ministerio de Trabajo en crear una estrategia de autonomía económica de las víctimas, que articule todas las acciones de las entidades que intervienen en el proceso y además cofinancie los programas. Además, debe involucrarse al sector privado y productivo de la ciudad. En ese sentido, podrá constituir un fondo de apoyo a proyectos productivos, a partir de donaciones de fondos públicos y de cooperación internacional, para ejecutarlos de manera articulada y poner en marcha la ruta de empleo y autoempleo. Algunas funciones del fondo serían las de brindar servicios de orientación, capacitación, vinculación, asistencia técnica y comercialización para la formación y desarrollo de proyectos productivos; y crear un récord crediticio de la población víctima para convertirla en sujeto de crédito de la banca comercial. (Luis Jorge Garay, 2008).

4.4. Conclusiones

1. Existe una débil coordinación interinstitucional por la multiplicidad de entidades y competencias que deben actuar para implementar las fases de la Política de Víctimas. Por tanto, es necesario que se regionalice la oferta de la misma, a través de la coordinación de los esfuerzos técnicos, operativos y presupuestales tanto de la Nación como del Distrito, de tal manera que se garantice la entrega efectiva y oportuna de las medidas contempladas en dicha política.

2. A pesar que Bogotá ha realizado esfuerzos para implementar las medidas de la Política de Víctimas y subsanar sus dificultades, aún las víctimas no logran el pleno reconocimiento de sus derechos. Esto se refleja en que la implementación de la política ha tenido poca influencia en las condiciones socioeconómicas de las víctimas, por no mencionar la falta de cumplimiento de los objetivos propios de la Ley de víctimas, referidos a la reparación transformadora.

Por estas razones es que el Distrito en cabeza de la ACDVPR, debe comenzar a desarrollar una estrategia para suscribir convenios entre los niveles territoriales, que le

permita coordinar y complementar la oferta institucional de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, bajo el programa nacional de delegación de competencias diferenciales (Ley 1743 de 2015).

3. El Distrito deberá hacer un esfuerzo progresivo orientado a concretar con la Nación convenios de descentralización sobre algunos aspectos de la Ley de víctimas. Asimismo, cómo lograr la complementariedad de acciones con la Gobernación de Cundinamarca, con quien podría jalonar proyectos de alto impacto para la población víctima. En estos convenios podrán incorporasen mecanismos de asociación público-privada de acuerdo con las normas contractuales vigentes sobre la materia.

4. El Distrito no cuenta con los recursos financieros suficientes para hacer posible la implementación de la Política de Víctimas. Por ello, se hace necesario pensar en una modernización tributaria que permita crear algún tributo o la destinación de un porcentaje de los impuestos que actualmente existen en Bogotá para financiar dicha política.

5. La Administración Distrital debe apropiarse, lo máximo posible, de las herramientas de planeación y seguimiento a la ejecución de la política pública, proporcionados por el nivel central y distrital de forma que se pueden planear adecuadamente las acciones necesarias para el cumplimiento de la Política de Víctimas, y asignar recursos en complementariedad con los entes nacionales.

6. Es importante que el Distrito establezca un sistema de monitoreo y seguimiento a los proyectos de inversión de las fases de la política, dejando de lado la evaluación a través de indicadores de cumplimiento de metas presupuestales y aplicando indicadores de medición del goce efectivo de derechos de las víctimas.

BIBLIOGRAFÍA

Diaz, C., et al. (2009). Reparar en Colombia: Los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión Opciones Gráficas Editores Ltda. Bogotá, Colombia

Capítulos e Libros

Diaz, C. Reparación en y a través de la educación para las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos. En Tareas Pendientes: propuesta para la formulación de políticas públicas de reparación en Colombia (2010). (Págs. 15-48). Centro Internacional para la Justicia Transicional. Bogotá Colombia.

Pécaut, D. Entre el Conflicto Colombiano y Otras Guerra Internas Contemporáneas: Crónica de dos décadas de política colombiana. 1968-1988, Siglo XXI (2006). Guerra, Proceso de Paz y Polarización Política (págs. 447-515). Grupo Editorial Norma. Bogotá, Colombia.

Publicaciones académicas

Garay, L.J., Barberi, F., (2009). El Reto Ante la Tragedia Humanitaria del Desplazamiento Forzado. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Proceso Nacional de Verificación. Consultoría para los Derechos Humanos -Codhes, (14), 8-67. Disponible en http://www.codhes.org/index.php?option=com_seg&templateStyle=9

Garay, L.J., Barberi, F., (2008). El Reto Ante la Tragedia Humanitaria del Desplazamiento Forzado. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Proceso Nacional de Verificación. Consultoría para los Derechos Humanos -Codhes, (4), 5-73. Disponible en: http://www.codhes.org/index.php?option=com_seg&templateStyle=9

Ibañez, A., Velásquez, A., (2008). El impacto del desplazamiento forzoso en Colombia: condiciones socioeconómicas de la población desplazada, vinculación a los

mercados laborales y políticas públicas. Swedish International Development Cooperation Agency, NU. CEPAL. División de Desarrollo Social. Serie Políticas sociales No 145, 1-75. Disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/6151-el-impacto-del-desplazamiento-forzoso-en-colombia-condiciones-socioeconomicas-de>

Marquez, G., Chong, A., et al. (2008) ¿Los de afuera? Patrones Cambiantes de Exclusión en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo y co-publicado con David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University. Revista Progreso Económico y Social en América Latina, 5-6. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1321881>

Otros documentos

Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. (2015). Segundo Informe al Congreso de la Republica de Colombia. Imprenta Nacional, págs. 12-275. Disponible en: http://www.contraloria.gov.co/documents/155638087/195060160/Segundo_inf_l_ey_victimmas2015.pdf/b16d3ceb-f064-4db1-b6a3-1a241d06757a

Unidad para a Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2014). Proyectos de Inversión de las Entidades del Orden Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, págs. 1-10 Disponible en: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/Documentos/Inversion%20Caldas.pdf>

Alta Consejería para los derechos de las víctimas, la paz y la reconciliación. (2013). Plan de Acción distrital de prevención, protección, asistencia y reparación integral a las víctimas (2013 – 2016), págs. 1-142. Disponible en: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/adminverblobawa?tabla=T_NORMA_ARC_HIVO&p_NORMFIL_ID=3675&f_NORMFIL_FILE=X&inputfileext=NORMFIL_FILENAME

Theo Van Boven. (2010). Principios y Directrices Básicos de las Naciones Unidas sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones. United Nations Audiovisual Library of International Law. Págs. 1-8. Disponible en: http://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga_60-147/ga_60-147_s.pdf

Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial (2013, agosto 21). Documento Técnico para Consulta del DNP, págs. 1-39. Disponible en http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/sc_documentoconsulta.pdf

Ley 387. Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. (1997, Julio 18). República de Colombia. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=340>

Ley 975. Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios. (2005, julio 25). Congreso de la República de Colombia. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=17161>

Ley 1448. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. (2011, junio 10). Congreso de la República de Colombia. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043>

Ley 1454. "Por la cual se dictan normas orgánicas sobre: ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones". (2011, junio 28). Congreso de la República de Colombia. Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley145428062011.pdf>

Decreto No 4800. (2011, diciembre 20). Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones. Publicada en el Diario Oficial No. 48289.

Decreto Distrital No 083. (2012, febrero 29). Por medio del cual se crea el Comité Distrital de Justicia Transicional para Bogotá D.C. Publicado en el Registro Distrital No. 4851.

Decreto No 2460. (2015, diciembre 17). Por el cual se reglamenta la estrategia de corresponsabilidad de la política pública para las víctimas del conflicto armado interno. Publicado en el Diario Oficial No. 49729

Corte Constitucional (2004). Sentencia T-025 de 2004. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

Corte Constitucional (2008). Auto C-119: Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte constitucional (2015). Auto 010. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva

Corte constitucional (2010). Sentencia T-045. Magistrado Ponente: María Victoria Calle Correa

Corte constitucional (2012). Sentencia T-908. Magistrado sustanciador: Nilson Pinilla Pinilla

Corte constitucional (2013). Sentencia T-583. Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla

Carolina Bolívar Rodríguez. Sistema de Monitoreo y Evaluación Basados en Resultados de El Salado (Tesis. De Maestría). Recuperado del Repositorio institucional de la Universidad de los Andes. 2014. Bogotá, Colombia