

SEGUIMIENTO A LA POLITICA DE ASISTENCIA, ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO

LEY DE VICTIMAS Y RESTITUCION DE TIERRAS (LEY 1448 de 2011); DECRETOS LEY 4634, 4634 Y 4635 DE 2011 INFORMES PARA EL CONGRESO DE LA REPUBLICA

(RESUMEN)

Las Comisiones de Seguimiento y Monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 (CSML) y los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 del mismo año (CSMDL), de las cuales hace parte la Contraloría General de la República en conjunto con la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y los representantes de las víctimas (**en el caso de la CSML, ya que en la CSMDL la participación de los líderes no ha sido garantizada en su totalidad**), radicaron los respectivos informes anuales de seguimiento a la política pública de asistencia, atención y reparación a víctimas y a comunidades étnicas víctimas del conflicto armado.

En el Informe sobre la implementación de la Ley 1448 de 2011, la CGR estimó un faltante de \$33.6 billones para garantizar los derechos a la indemnización y a la vivienda consagrados por la Ley 1448 de 2011. El informe, además señala que desde hace 5 años, la apropiación de recursos para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, es cercana al 2% del Presupuesto General de la Nación; la tendencia creciente presentada por el Gobierno Nacional (que en 2015 llegaría al 4.3% del total del Gasto) está asociada a los recursos del Sistema General de Participaciones. La Contraloría ha reiterado que estos recursos no deben considerarse un esfuerzo fiscal adicional orientado a la implementación de la Ley de Víctimas, puesto que ellos se aplican en virtud de la universalización en la prestación de servicios de salud y educación.

En atención a los cambios que la realidad ha mostrado frente a los supuestos, la Contraloría propone actualizar el plan financiero que acompaña a la Ley 1448 del 2011, a la luz del universo actual de las víctimas y de los costos reales de las medidas de asistencia, atención y reparación integral contenidas en la ley. Es oportuno que el país conozca las necesidades económicas que implican garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas del conflicto armado para abrir el debate sobre las fuentes de financiamiento de la ley; más aún si, como lo ha anunciado el Gobierno Nacional, en 2016 se propondrá una reforma tributaria. Asimismo, la Contraloría sugiere que, desde ya, se piense en ampliar el periodo de vigencia de la Ley para enfrentar adecuadamente el impacto financiero del crecimiento del Registro Único de Víctimas (RUV) y cumplir cabalmente con la reparación integral.

La CGR encontró que, con la implementación de la Ley 1448 de 2011 aumentó la cantidad de ayudas humanitarias entregadas, así como el número de grupos familiares beneficiados, pero el promedio de ayudas por familia disminuyó, lo cual es percibido por la población desplazada como una desventaja de la Ley. El nuevo modelo, en el que a partir

de un diagnóstico se diseña una ruta con dos momentos sucesivos para atención y reparación y donde, la superación de la situación de vulnerabilidad es un precedente necesario para la reparación, requiere de un sistema de información robusto en el que los controlen ofrezcan garantía de datos fidedignos y confiables sobre la situación real de las víctimas.

En materia de restitución de tierras, el 90% de los fallos ordenaron la restitución de los predios, el 7%, la compensación y el 3% negaron la demanda Si bien, este componente viene siendo movilizado por las órdenes de los jueces y magistrados de restitución de tierras, se requiere una mayor coordinación institucional en el territorio que garantice la sostenibilidad de la restitución a través de medidas complementarias como la oferta de vivienda, infraestructura vial y comunitaria e indemnización administrativa. También es relevante el cumplimiento, por parte de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y de los Catastros descentralizados, en orden de garantías jurídicas sobre los predios restituidos.

En opinión de la CGR, la Unidad de Restitución de Tierras ha hecho un buen trabajo en la implementación de proyectos productivos, pero se hace necesario mejorar su proceso de viabilización y seguimiento.

Pese a que, efectivamente se registran avances, las cifras de solicitudes de ingreso al registro, de solicitudes de restitución y de fallos judiciales son inferiores al potencial. La Encuesta Nacional de Víctimas de la CGR estimó que los grupos familiares víctimas del desplazamiento forzado que sufrieron despojo o abandono forzado de sus tierras alcanzan la cifra de 537.503 grupos familiares y que el despojo y el abandono forzado de tierras asciende a aproximadamente 7.073.897 hectáreas

En materia de indemnización administrativa, también se ha avanzado; en 2014, además de las indemnización que vienen otorgándose por Ley 418 de 1997 y decreto 1290 de 2008, se incluyó a algunas víctimas de Ley 1448 de 2011. No obstante, se presenta un rezago considerable si se tiene en cuenta que ya han transcurrido cuatro años de vigencia de la Ley 1448 de 2011 y el universo total de víctimas a atender ha aumentado. La Contraloría constató que no se han cubierto las solicitudes elevadas por las víctimas en virtud de las normas citadas, previas a la Ley 1448 de 2011

De otro lado, pese a los esfuerzos realizados en materia de Coordinación Nación-Territorio, tales como el Proyecto de Decreto de Corresponsabilidad, la CGR considera que el Sistema de Corresponsabilidad debe contener reglas y procedimientos claros, donde se consideren las características del territorio. Entre ellas la capacidad fiscal, el índice de presión, sus necesidades económicas y sociales, la intensidad del conflicto, son de la mayor relevancia. La intervención del Estado en el territorio se debe dar sobre la base de la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno: Entre la Nación y la Nación; entre la Nación y las Entidades Territoriales y entre los Departamentos y sus municipios; en el marco de los principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad.

El Plan de Acción Territorial es el principal instrumento de planeación para la puesta en marcha de la ley de víctimas en el territorio. Las Entidades Territoriales deben hacer su mejor esfuerzo por tener un muy buen instrumento de planeación, buscando fortalecer los Planes de Acción Territorial -PAT en aspectos tales como: la identificación de la oferta nacional, la caracterización de las necesidades de la población víctima del conflicto armado y la coherencia entre el Presupuesto General de la Nación y el de las ET en cronogramas de elaboración, presentación, discusión y aprobación. También es apremiante la efectiva regionalización del Presupuesto General de la Nación. La CGR espera que con el denominado “Tablero PAT” se superen en gran medida las anteriores dificultades.

Ahora bien, dado que el proyecto de Decreto de corresponsabilidad prevé y define cierta temporalidad para que las ET carguen en el “Tablero PAT” (finales de febrero para los municipios y distritos y finales de marzo para los departamentos o entidades territoriales intermedias) y las entidades del orden nacional antes del 15 de noviembre, entonces resulta probable que en el “Tablero PAT” para el 2017 o 2018, cumpla con toda su funcionalidad. Dado lo anterior, resulta sumamente importante que las nuevas administraciones locales en coordinación con la Unidad de Víctimas realicen el máximo esfuerzo posible para que el PAT y el “Tablero PAT” se constituyan en un verdadero instrumento de planeación y seguimiento, superando las deficiencias anotadas.

El Sistema de Corresponsabilidad que se espera entre en vigencia próximamente, debe estar en línea con el artículo 180 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, relacionado con la delegación de funciones y recursos, en entidades territoriales con capacidad administrativa para el desarrollo de tales funciones. Aspecto fundamental para la puesta en marcha de la política de víctimas en el territorio. La nación necesita de las Entidades Territoriales para garantizar la efectividad de la política pública de asistencia, atención y reparación a las víctimas.

De otro lado, el informe de seguimiento a los Decretos Ley de comunidades étnicas víctimas del conflicto, reportó que, de acuerdo a los datos del RUV a 1 de julio de 2015, 848.735 personas, que corresponden al 11.33% del universo total de víctimas, pertenecen a una comunidad étnica. Es importante señalar que el desplazamiento forzado representa el 93,7% del total de hechos victimizantes que afectan a estas comunidades, situación reiterada por la Corte Constitucional con respecto al impacto desproporcionado que tiene el conflicto armado en relación con la pervivencia física y cultural de los pueblos étnicos. Cabe destacar que con respecto a las cifras arrojadas por el Censo de 2005 estos datos representan un nivel de afectación de un 15.5% del total de la población afro, negra, raizal y palenquera y el 10.80% del total de población indígena del país.

En consideración a este nivel de victimización, este informe destaca que no ha sido priorizada una estrategia de protección colectiva de las comunidades étnicas y la atención en estas medidas ha desconocido la prevención de las afectaciones y vulneraciones a la seguridad de las comunidades y a la vida misma de los líderes y autoridades. No es

visible la capacidad del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas para brindar la debida protección y garantía a la vida e integridad de las comunidades étnicas.

Por otra parte, en materia presupuestal, se identificó falta de claridad y desagregación de la información presupuestal para la atención y reparación a víctimas de comunidades étnicas, así como tampoco se ha realizado una adecuación y mejoramiento de los rubros para dar cumplimiento a los Decretos Ley. Lo anterior llama la atención sobre la necesidad de contar con un plan financiero exclusivo para los Decretos Ley de víctimas con identidad étnica, donde se determinen claramente las necesidades fiscales para tal fin.

Tal como se señaló en los anteriores informes, no se cuenta con un solo Plan de Reparación Colectiva (PIRC) de comunidades étnicas, aprobado y en implementación. Esta moratoria genera un alto grado de frustración de los sujetos colectivos étnicos a la espera de iniciar el proceso de reparación colectiva. Por otra parte, se mantiene la desarticulación del trabajo realizado por la Unidad para las Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras para efectos de la coherencia de las medidas contempladas en los PIRC, lo cual genera un mayor desgaste comunitario e institucional en la construcción de caracterizaciones de daños y afectaciones.

A la fecha de presentación del informe solo se han proferido dos sentencias en materia de restitución de derechos territoriales. Una en favor del pueblo indígena Emberá Katío (Resguardo Tahamí del Alto Andágueda-Chocó) y otra para comunidades negras o afrocolombianas (Consejo Comunitario Renacer Negro de Timbiquí- Cauca). En el caso de la primera, la cual fue expedida en el mes de septiembre de 2014, el balance de implementación señala debilidades notables del Gobierno Nacional para lograr el efectivo goce del derecho territorial de las comunidades étnicas víctimas.

La desarticulación institucional y las falencias para sostener un diálogo intercultural pro-víctima han sido los aspectos más relevantes de este proceso. El incumplimiento de las órdenes judiciales no solo genera frustración comunitaria sino que impide que el Estado avance en la construcción de lazos de confianza con los sujetos colectivos víctimas.

Adicionalmente, los rezagos históricos en la asistencia estatal de estas comunidades en temas estructurales como salud y educación, demandan mayores esfuerzos institucionales y fiscales para dar cumplimiento total a las sentencias. Es importante destacar que estas dos sentencias representan el 74% del total de las 171mil ha restituidas a junio de 2015 por parte de la Unidad de Tierras.

Finalmente, se subrayó por tercera vez, la ausencia de los representantes de las víctimas en las diferentes sesiones de trabajo y en la construcción de este informe. Así mismo, son relevantes los vacíos en la participación de los representantes de las comunidades étnicas víctimas del conflicto armado en diferentes niveles territoriales, sobre todo en las regiones en donde la mayor parte de la población tiene identidad étnica. Esta situación

rompe claramente con el espíritu de los Decretos Ley, al no incluir de manera representativa a las comunidades étnicas en los espacios de participación y la construcción, priorización y decisión de las medidas.