

Documento Conpes

Consejo Nacional de Política Económica y Social
República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación



3712

PLAN DE FINANCIACIÓN PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LA LEY 1448 DE 2011

Departamento Nacional de Planeación - DJSG, DIFP, DDRS, DDU, GPE.
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Ministerio de Justicia y del Derecho
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

Versión aprobada

Bogotá D.C., 1 de diciembre de 2011

Resumen

Este documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social los lineamientos del Plan Nacional de Financiación y sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.” La obligación de desarrollar este Plan a través de un documento CONPES se establece en el Artículo 19, cuyo objetivo principal es propender por la sostenibilidad de la implementación de las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral a la que tienen derecho las víctimas que se reconocen en el Artículo 3.

En este sentido, dentro del documento se describen los antecedentes de la Ley 1448 de 2011; se desarrolla el costeo de los componentes contemplados en la misma y sus correspondientes supuestos; se definen orientaciones presupuestales que atiendan a los principios de sostenibilidad, gradualidad y progresividad que deben permear su implementación; y se indican los lineamientos para que se propenda por la viabilidad y efectivo desarrollo de la misma.

Palabras claves: Justicia Transicional; Víctima; Derecho a la Verdad; Derecho a la Justicia; Derecho a la Reparación Integral; Medidas de asistencia y atención; Atención humanitaria a víctimas; Atención humanitaria a Población Desplazada; Atención Inmediata; Atención Humanitaria de Emergencia; Atención Humanitaria de Transición; Restitución; Restitución de tierras; Indemnización por vía administrativa; Rehabilitación; Medidas de Satisfacción; Reparación simbólica; Reparación colectiva; Garantías de no Repetición; Participación.

SIGLAS

| | |
|--|---------|
| Artefactos explosivos improvisados | AEI |
| Acción Integral contra Minas Antipersonal | AICMA |
| Comité contra la Tortura | CAT |
| Consejo Nacional de Política Económica y Social | CONPES |
| Comisión Interamericana de Derechos Humanos | CIDH |
| Departamento Administrativo Nacional de Estadística | DANE |
| Departamento Nacional de Planeación | DNP |
| Departamento Administrativa para la Prosperidad Social | DPS |
| Derecho Internacional Humanitario | DIH |
| Derechos Humanos | DDHH |
| Fiscalía General de la Nación | FGN |
| Grupos armados organizados al margen de la ley | GAOML |
| Instituto Colombiano de Bienestar Familiar | ICBF |
| Instituto Geográfico Agustín Codazzi | IGAC |
| Instituto Colombiano de Desarrollo Rural | INCODER |
| Minas Antipersonal | MAP |
| Ministerio de Hacienda y Crédito Público | MHCP |
| Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural | MADR |
| Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio | MVCT |
| Ministerio de Comercio, Industria y Turismo | MCIT |
| Municiones sin Explotar | MUSE |
| Otras víctimas del despojo | OVD |
| Plan Nacional de Desarrollo | PND |
| Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial | PNCT |
| Plan Obligatorio de Salud | POS |
| Población Desplazada | PD |
| Población Económicamente Activa | PEA |
| Población en Edad de Trabajar | PET |
| Población en riesgo de desplazamiento | PRD |
| Policía Nacional | PONAL |
| Política Generación de Ingresos | PGI |
| Presupuesto General de la Nación | PGN |
| Producto Interno Bruto | PIB |
| Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo | PNUD |
| Programa institucional de reparaciones colectivas | PIRC |
| Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal | PAICMA |
| Registro Único de Población Desplazada | RUPD |
| Registro Único de Predios y Territorios Abandonados | RUPTA |
| Registro Único de Víctimas | RUV |
| Salario(s) mínimo(s) legal(es) mensual(es) vigente(s) | SMLMV |
| Servicio Nacional de Aprendizaje | SENA |
| Sistema de información de precios del sector agropecuario | SIPSA |
| Sistema general de seguridad social en salud | SGSSS |
| Subsidio familiar de vivienda | SFV |
| Unidad Administrativa Especial para la Reparación y Atención de las Víctimas | UAEARV |
| Unidad de pago por capitación | UPC |

Contenido

| | | |
|--------------|--|-----------|
| I. | INTRODUCCIÓN..... | 5 |
| II. | ANTECEDENTES | 5 |
| III. | PRINCIPIOS..... | 8 |
| IV. | LINEAMIENTOS DE GASTO | 9 |
| | a. Universo de víctimas | 11 |
| | b. Costeo por medidas | 22 |
| | i. Medidas de Asistencia | 23 |
| | ii. Medidas de Atención | 26 |
| | iii. Medidas de Reparación | 29 |
| | iv. Institucionalidad | 43 |
| | v. Otros Costos | 44 |
| V. | ESTIMACIÓN DE GASTO POR AÑO | 45 |
| VI. | SOSTENIBILIDAD Y FINANCIACIÓN | 49 |
| VII. | RECOMENDACIONES | 52 |
| VIII. | GLOSARIO..... | 55 |
| IX. | BIBLIOGRAFÍA | 59 |

I. INTRODUCCIÓN

El presente documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social, los lineamientos del Plan Nacional de Financiación y sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011. El alcance del documento es dar respuesta a lo contemplado en el Artículo 19 de dicha ley, “para efectos de cumplir con las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación dispuestas en el presente marco, el Gobierno Nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, creará un Plan Nacional de Financiación mediante un documento Conpes que propenda por la sostenibilidad de la ley.”¹ El documento fue elaborado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Departamento Nacional de Planeación.

La implementación de la ley en mención, se enmarca en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para Todos” y constituye una de las herramientas normativas con las que el Estado orientará y articulará su accionar en materia de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. Para esto, es necesario un marco institucional que responda de manera oportuna y eficaz a las particularidades y retos de la Justicia Transicional, por lo que el Plan aquí consignado señala los lineamientos para la sostenibilidad, gradualidad, progresividad que involucran el efectivo desarrollo de la ley.

II. ANTECEDENTES

Debido a la importancia que para el Gobierno Nacional tienen los temas relacionados con Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Justicia Transicional, dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014 “Prosperidad para Todos”, en su capítulo “Consolidación de la paz”, se estableció un apartado que desarrolla

¹ Ley 1448 de 2011. Artículo 19.

los lineamientos estratégicos y las acciones del Gobierno en esta materia. En especial, el PND propone que las medidas de Justicia Transicional sean una herramienta para lograr la reconciliación nacional y, concretamente, que “un Buen Gobierno para la Prosperidad Democrática genera condiciones sostenibles para la promoción de los Derechos Humanos, lo que implica, entre otras, la reparación integral de los derechos vulnerados con ocasión de las graves violaciones cometidas en contra de la sociedad civil, la generación de condiciones propicias para promover y consolidar iniciativas de paz y la búsqueda de la reconciliación nacional.”²

Así las cosas, la Ley 1448 de 2011 establece los lineamientos legales para la implementación de las medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas de graves y manifiestas violaciones a las normas internacionales de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en el marco del conflicto armado interno, con enfoque diferencial³, conocimiento de la verdad y construcción de la memoria, ofreciendo herramientas para que las víctimas reivindiquen su dignidad y desarrollen su proyecto de vida.

El marco normativo de la ley les otorga a las víctimas el derecho a que se les reconozca como tales y se les dignifique, ofreciéndoles oportunidades de recuperación del ejercicio de sus derechos, buscando promover la prosperidad general y garantizando la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. Bajo este mismo propósito, se pretenden alcanzar las condiciones necesarias para que el derecho a la igualdad de las víctimas frente a los demás ciudadanos sea una realidad y que superen sus condiciones de vulnerabilidad, a través de la implementación de las medidas de especial protección que se toman a su favor.

² Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos. Capítulo V “Consolidación de la Paz. Apartado de Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Justicia Transicional. Pag, 418-419.

³ Las medidas de asistencia, atención y reparación integral, deben reflejar la aplicación del enfoque diferencial. Es claro que los derechos de todas las víctimas deben ser reconocidos y garantizados con criterios de igualdad; sin embargo, también es importante reconocer que la misma Constitución Política, en el Artículo 13, que consagra el derecho a la igualdad, establece que la garantía de la igualdad material deberá responder a las necesidades particulares de aquellas personas que se encuentran en una posición de debilidad manifiesta o en razón de pertenecer a grupos discriminados. En este sentido, es posible establecer prerrogativas especiales para aquellas personas que, por sus condiciones, se encuentran en una situación distinta.

Ante la magnitud y complejidad que el Estado enfrenta con la implementación de esta ley, se contempla también un diseño institucional que sea efectivo y concordante con las medidas planteadas. Lo anterior, se deriva de que uno de los componentes básicos para responder a las graves violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, involucra la adopción de reformas institucionales. En este sentido, se busca adoptar un diseño institucional sólido, que involucre tanto al Gobierno Nacional como a las autoridades territoriales, a la rama judicial y a los órganos de control, con modelos excepcionales de atención administrativa y de aplicación de justicia, que complementen los ya existentes en el marco de las normas transicionales y que logren hacer frente al reto de la sostenibilidad fiscal de la ley. Para lograr este propósito, deben generarse las condiciones necesarias para que todas las ramas del poder público se comprometan con la colaboración armónica y coordinada de su accionar en la implementación de esta ley.

Ahora, cabe destacar que dentro de la reestructuración institucional, el fenómeno del desplazamiento forzado por la violencia y, en particular, el despojo y la pérdida y/o el abandono forzado de las tierras en Colombia, hizo imperativa la adecuación de la capacidad de las instituciones del Estado para atender esta problemática y reducirla de manera contundente. En este sentido, y en consistencia con el PND, la Ley 1448 de 2011 materializa la restitución de tierras, buscando crear el marco legal e institucional para restituir jurídica y materialmente las tierras a los despojados y desplazados.

En síntesis, el desarrollo de la Ley 1448 de 2011 involucra una serie de medidas en materia de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno en Colombia y su implementación se enmarca dentro de los principios fiscales que se describen a continuación.

III. PRINCIPIOS

Teniendo en cuenta que en este documento se presenta el Plan de Financiación de la Ley 1448 de 2011, por medio del cual se planea garantizar los recursos necesarios para su implementación en los próximos diez años, es preciso señalar que este ejercicio técnico se fundamenta esencialmente en los principios de *progresividad*, *gradualidad* y *sostenibilidad* consagrados en dicha ley, cuya interrelación juega un papel fundamental para el diseño de política, así como el Acto Legislativo 03 de 2011 por medio del cual se establece el Principio de Sostenibilidad Fiscal.

A través de estos principios se busca garantizar que en los próximos años el esfuerzo del Gobierno para atender, asistir y reparar integralmente a las víctimas del conflicto armado interno, en el marco de un proceso gradual, no pondrá en riesgo la estabilidad fiscal y macroeconómica del país puesto que ésta es fundamental para el progreso económico y social en razón a la limitada capacidad para recaudar ingresos y acceder a otros recursos de financiamiento. Esto permitirá que la política de gasto pueda mantenerse o sostenerse en el tiempo, de manera que en el mediano y en el largo plazo se logren materializar objetivos públicos.

En primer lugar, este ejercicio tiene en cuenta el principio de *progresividad*, que según la ley, supone el compromiso por parte del Estado de iniciar los procesos necesarios que conlleven al restablecimiento y goce efectivo de los DDHH, reconociendo e incrementando sucesivamente unos niveles mínimos de satisfacción de los mismos⁴.

Así mismo, este Plan de Financiación se basa en el principio de *gradualidad* lo que, de acuerdo con la ley, implica la responsabilidad del Gobierno de diseñar la política bajo un marco temporal, espacial y de recursos definidos, de tal forma que pueda ser implementada de manera escalonada en todo el país y respetando el principio de igualdad⁵.

⁴ Ley 1448 de 2011. Artículo 17.

⁵ *Ibíd.* Artículo 18.

Ahora bien, en desarrollo de las medidas establecidas por la presente ley, el ejercicio se enmarca también en el principio de *sostenibilidad*, toda vez que se deben consultar las metas fiscales de mediano plazo con el fin de garantizar su viabilidad y así asegurar la continuidad y efectivo cumplimiento de las medidas contempladas en la ley, sin perjuicio de la sostenibilidad de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica⁶. Estas consideraciones se desarrollarán en la sección VI del presente documento.

En concordancia con lo anteriormente expuesto, en el desarrollo del costeo de la ley, es fundamental contar con un ambiente de sostenibilidad fiscal que garantice la realización del Estado Social de Derecho, entendiéndose por tal, garantizar de manera progresiva la prestación y el goce de los derechos, puesto que sólo en la medida en que se cuente con recursos para ello se podrán hacer efectivos los mismos.

IV. LINEAMIENTOS DE GASTO

El costeo se compone de dos secciones: una que describe la metodología para estimar el universo de víctimas y otra que desarrolla las medidas de gasto involucradas en la implementación de la Ley 1448 de 2011.

Este ejercicio, no obstante, se llevó a cabo en observancia de dos restricciones significativas: (i) las dificultades asociadas a determinar con precisión el universo de víctimas y (ii) el costeo de medidas contempladas por la ley que aún se encuentran en fase de diseño, ajuste o cuyas especificaciones técnicas partían exclusivamente de la Política Nacional de Atención a Población Desplazada.

Frente a la dificultad de determinar el universo de víctimas, se ha identificado que establecer con exactitud el número de personas que son sujeto de las medidas de asistencia,

⁶ *Ibíd.* Artículo 19.

atención y reparación integral, constituye una labor inacabada e imperfecta, a pesar de los registros existentes a la fecha, por varias razones.

Primero, los registros de información en Colombia en su mayoría no datan desde 1985, fecha a partir de la cual las víctimas del conflicto armado interno pueden acceder a las medidas establecidas. Segundo, porque la mayoría de las entidades oficiales que poseen información relevante para el estimativo del universo, no cuentan con una caracterización del contexto en el que sucedieron los hechos delictivos, razón por la cual determinar que éstos hayan sucedido en el marco del conflicto armado, genera una serie de dificultades que no son superables. Tercero, dentro de las estimaciones que se han realizado, es necesario reconocer que puede haber una inexactitud en la configuración del mencionado universo, generado a partir de distintos factores como desconocimiento de los derechos por parte de las mismas víctimas o, inclusive, la prevención frente a la denuncia de los delitos.

Por estas razones, el universo de víctimas contemplado parte de los registros existentes a la fecha y no incluye ningún cálculo sobre la proyección del futuro universo de víctimas, por lo que excluye a quienes sean víctimas pero aún no hayan sido registradas, así como aquellos que sufran nuevos hechos victimizantes en el marco del conflicto armado interno. Esto implica que el universo debe revisarse y actualizarse permanentemente en el futuro.

La segunda dificultad identificada consiste en realizar un ejercicio de costeo que abarca programas y proyectos que aún se encuentran en proceso de diseño o ajuste, o que estaban focalizados exclusivamente para población en situación de desplazamiento forzado. Esto incide en que el cálculo del costo de las medidas de la ley, conlleve a una serie de supuestos factibles de ser modificados por la futura implementación de la misma.

A continuación se describe la metodología para estimar el universo y los costos asociados a la implementación de la ley.

a. Universo de víctimas

En cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, y en particular del Artículo 3:

Se consideran víctimas, (...), aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviera desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente. De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

Además, la ley precisa que la condición de víctima se adquiere de manera independiente al autor que perpetre la conducta punible. Los párrafos del mencionado Artículo 3 puntualizan además lo siguiente:

- La reparación de los miembros de la Fuerza Pública se regirá de acuerdo a lo establecido en el régimen especial dispuesto para ello. Esto sin perjuicio de que puedan acceder a las medidas de satisfacción y garantías de no repetición señaladas en la ley (Artículo 3, párrafo 1).
- No se considerarán como víctimas a los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley, a excepción de los casos en donde los niños, niñas y adolescentes se hayan desvinculado siendo menores de edad. De igual forma, los familiares serán considerados víctimas directas si han sufrido algún tipo de daño en los términos de la ley, mas no como víctimas indirectas (Artículo 3, párrafo 2).
- No se considerarán como víctimas quienes hayan sufrido un daño consecuencia de la delincuencia común (Artículo 3, párrafo 3).

- Las personas víctimas por hechos ocurridos antes de la fecha estipulada, tendrán derecho a la verdad, medidas de reparación simbólica y garantías de no repetición (Artículo 3, parágrafo 4).
- La definición de víctima no implica el reconocimiento político de los grupos terroristas y/o armados ilegales (Artículo 3, parágrafo 5).

Como se refleja anteriormente, el Artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 indica cuáles personas serán atendidas, asistidas y reparadas, en virtud de haber sufrido un daño como consecuencia de graves y manifiestas violaciones a los DDHH e infracciones al DIH. Los hechos que enmarcan estas violaciones son: homicidio; desaparición forzada; secuestro; lesiones personales y psicológicas que pueden o no producir incapacidades permanentes; tortura; delitos contra la libertad e integridad sexual; reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes; y desplazamiento forzado.

Bajo esta definición, el ejercicio que dio lugar a la estimación del costeo de dichas disposiciones partió de la identificación de un universo de víctimas, presentado de forma desagregada según los hechos victimizantes descritos anteriormente. Es importante anotar que, como ha sido señalado en otras oportunidades⁷, los datos estadísticos relacionados con el conflicto armado en Colombia pueden ser inconsistentes, tener limitaciones en su cobertura o, simplemente, no existir. Por tal razón, las cifras resultantes del ejercicio de estimación del universo son indicativas, sujetas a verificación y deberán revisarse por parte de las autoridades competentes conforme avance el Registro Único de Víctimas (RUV).

Realizada esta aclaración, a continuación se presentan los cálculos estimados del número de personas (en el caso de los hechos victimizantes distintos al desplazamiento forzado) y el número de familias (en el caso del hecho victimizante del desplazamiento forzado), que podrían acceder a las medidas contempladas en la ley.

⁷ Ver, por ejemplo: Restrepo, J., Spagat, S., & Vargas, J. (2004). "The severity of the colombian conflict: cross-country datasets versus new micro data". *Discussion Paper Series*, 23,16. University of London. Tomado de <http://www.rhul.ac.uk/economics/Research/WorkingPapers/pdf/dpe0423.pdf>

Cabe aclarar que no se debe confundir el número de hechos victimizantes con el número de víctimas, dado que los hechos victimizantes son las situaciones que causan graves violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, y que pueden generar una o más víctimas, de acuerdo a los términos de la presente ley que se mencionaron anteriormente. Por ejemplo, para el caso de los hechos victimizantes de homicidio y desaparición forzada, se entiende que las personas del núcleo familiar, contempladas en el Artículo 3 de la Ley 1448 de 2011⁸, son también consideradas como víctimas.

Según esto, la estimación realizada para este Plan de Financiación involucra 830 mil hechos victimizantes, de los cuales 618 mil están asociados únicamente al delito de desplazamiento forzado, 134 mil casos de otros hechos victimizantes y 78 mil que fueron simultáneamente víctimas del desplazamiento forzado y otro hecho victimizante, como se presenta en la Tabla 1 y Gráfico 1.

Adicionalmente, en la Tabla 2 se muestra la estimación del universo, incluyendo los familiares de quienes sufrieron los hechos victimizantes de homicidio y desaparición forzada. Éstos son beneficiarios, de forma individual, de las medidas dispuestas por la ley, diferentes a la indemnización por vía administrativa, la cual se entrega por núcleo familiar. Para este cálculo, se empleó un factor de expansión de tres (3), dado por una aproximación de la composición del núcleo familiar sin la presencia del miembro asesinado o desaparecido⁹, que da lugar a un universo de 323.600 destinatarios de las medidas de la ley por hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado.

⁸ Ley 1448 de 2011, Artículo 3: “También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviera desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente.

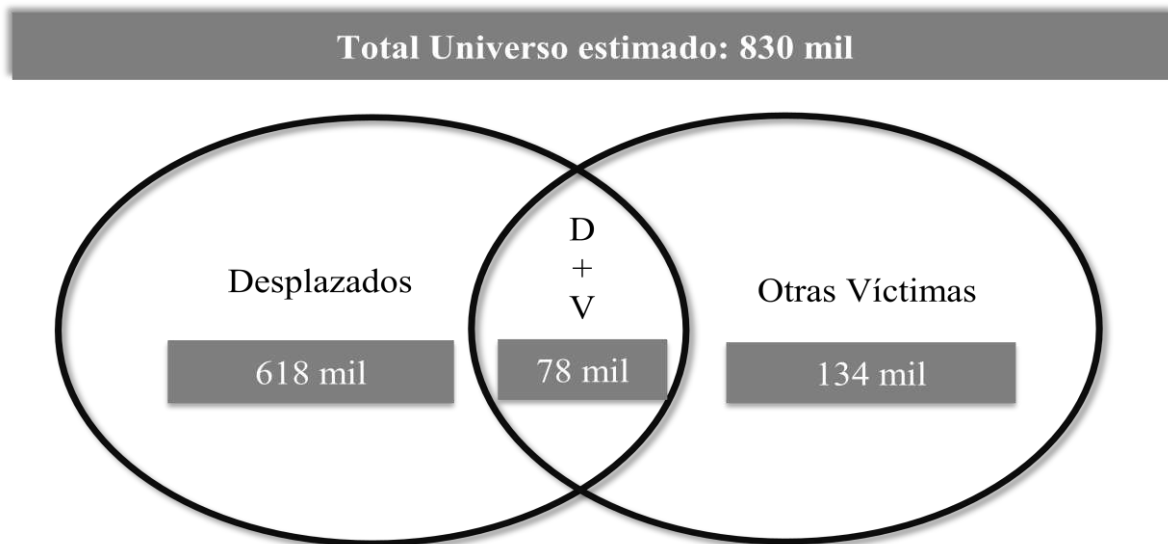
⁹ La composición del núcleo familiar en Colombia es de 3,9 miembros para el año 2007, pero si se asume que uno de los miembros ha muerto o desaparecido la cifra promedio se podría aproximar a 3 personas. Ver Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2007). “Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. Consultado el 25 de noviembre de 2011. En: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/ingresos_gastos/Presentacion_resultados_boletin.pdf

Tabla 1
Universo calculado por hechos victimizantes

| Hechos Victimizantes | | Número Estimado |
|----------------------|---|-----------------|
| 1\ | Homicidio | 134.000 |
| 2\ | Desaparición Forzada | 22.500 |
| 3\ | Lesiones (incapacidad permanente) | 6.300 |
| 4\ | Secuestro | 15.900 |
| 5\ | Lesiones (incapacidad no permanente) | 8.100 |
| 6\ | Tortura | 6.400 |
| 7\ | Reclutamiento Forzado de Menores | 4.800 |
| 8\ | Delitos Contra la Libertad e Integridad Sexual | 14.000 |
| 9\ = 1\ - 8\ | Hechos Victimizantes Diferentes al Desplazamiento Forzado | 212.000 |
| 10\ | Desplazamiento Forzado (hogares activos en el registro) | 618.000 |
| 11\ = 9\ + 10\ | Total Hechos Victimizantes | 830.000 |

- 1\ Fuente: Estimación DPS y DNP basado en registro de solicitudes del Decreto 1290.
 2, 3, 5, 6\ Fuente: DPS
 4\ Fuente: Fondelibertad
 7\ Fuente: ICBF
 8\ Fuente: Oxfam (ONG)
 10\ Fuente: DPS

Gráfico 1
Composición del universo de hechos victimizantes†



† En el caso del hecho victimizante del desplazamiento forzado, éste equivale al núcleo familiar
 D+V: representa desplazados que sufrieron otros hechos victimizantes
 Fuente: Elaboración DNP

Tabla 2
Destinatarios por hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado

| Hechos Victimizantes | | Otras Víctimas | Destinatarios |
|--|--|----------------|----------------|
| 1\ | Homicidio† | 72.600 | 217.800 |
| 2\ | Desaparición Forzada † | 22.200 | 66.600 |
| 3\ | Lesiones (incapacidad permanente) | 2.100 | 2.100 |
| 4\ | Secuestro | 13.300 | 13.300 |
| 5\ | Lesiones (incapacidad no permanente) | 3.900 | 3.900 |
| 6\ | Tortura | 3.400 | 3.400 |
| 7\ | Reclutamiento Forzado de Menores | 3.500 | 3.500 |
| 8\ | Delitos Contra la Libertad e Integridad Sexual | 13.000 | 13.000 |
| Total Destinatarios Hechos Victimizantes Diferentes al Desplazamiento Forzado | | 134.000 | 323.600 |

† Para los destinatarios de estos hechos victimizantes se aplica un factor de expansión de 3, dada la composición del núcleo familiar colombiano

1\ Fuente: Estimación DPS y DNP basado en registro de solicitudes del Decreto 1290.

2, 3, 5, 6\ Fuente: DPS

4\ Fuente: Fondelibertad

7\ Fuente: ICBF

8\ Fuente: Oxfam (ONG)

En razón del cálculo presentado, se considera indispensable hacer énfasis en las especificaciones técnicas de la medición, buscando clarificar los supuestos y las limitaciones subyacentes al ejercicio.

En primer lugar, se partió de los datos provenientes del registro del *Programa de Reparación Individual por Vía Administrativa* (en adelante registro del DPS), el cual se crea por disposición del Decreto 1290 de 2008, en cabeza de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS). En este registro se encuentran las víctimas registradas entre el 22 de abril de 2008 y el 22 de abril de 2010¹⁰, de acuerdo a los hechos punibles relacionados anteriormente¹¹, ocurridos antes de 2008. Con corte al 31 de octubre de 2011, el número de

¹⁰ Este periodo de tiempo corresponde al registro de los hechos victimizantes ocurridos antes del 2008 y que son contemplados por el Decreto 1290 de 2008. En el caso de los registros de población desplazada y secuestro, estos no han cerrado.

¹¹ Homicidio, desaparición forzada, secuestro, lesiones personales y psicológicas que produzcan incapacidad permanente, lesiones personales y psicológicas que no causen incapacidad permanente, tortura, delitos contra

registros radicados asciende a 335.051, de los cuales han sido identificados en relación al hecho un total de 187.487 registros y se encuentran pendientes de identificación 147.564. Así mismo, han sido aprobados 65.848, negados 75.328 y bajo reserva técnica se reportan 38.028.

Metodológicamente, al número total de registros le fueron descontadas las solicitudes revocadas y rechazadas, las ya indemnizadas por el Decreto 1290 de 2008 y la Ley 418 de 1997, aquellas que están pendientes de pago, así como las víctimas del desplazamiento forzado que hayan sido indemnizadas por otro hecho victimizante.

Para el cálculo del universo se contrastaron los datos del registro del DPS con otras fuentes de información, con el fin de controlar las posibles falencias, vacíos o imprecisiones de este registro. Las fuentes complementarias utilizadas fueron: i) Registro Único de Población Desplazada (RUPD); ii) Policía Nacional; iii) Observatorio de Derechos Humanos del Programa Presidencial de DDHH; iv) DANE; v) Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas; vi) Fondelibertad; vii) Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal; viii) Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses; ix) ICBF; y x) registros, informes e investigaciones de centros de pensamiento, universidades, organizaciones defensoras de los derechos humanos y demás actores de la sociedad civil.

A continuación se presentan los supuestos que se tomaron en cuenta para llegar a una cifra aproximada de cada uno de los hechos victimizantes sujetos de ser destinatarios de las medidas contempladas por la Ley 1448 de 2011.

Homicidio

Las estimaciones para homicidios causados en el marco del conflicto armado en el periodo 1985-2010 fluctúan entre 15 mil y 200 mil víctimas, dependiendo de la metodología utilizada para su cálculo, tal y como se resume en la Tabla 3:

la libertad e integridad sexual, reclutamiento ilegal de menores y desplazamiento forzado. Ver: Artículo 5 del Decreto 1290 de 2008.

Tabla 3
Otras fuentes de información relacionadas con homicidio

| Fuente | CINEP | OXFAM | Amnistía Internacional (1985-2002) | CERAC (Restrepo, Vargas y Spagat 1975-2005). | Echeverry, Salazar y Navas - 2001 (1984-1998) | Gutierrez Sanin - 2006 (1975-2004) | PNUD - 2003 (1997-2001) | Sánchez y Díaz - 2005 (1990-2002) |
|--|--------|--------|------------------------------------|--|---|------------------------------------|-------------------------|-----------------------------------|
| Homicidios relacionados al conflicto armado colombiano | 51.154 | 70.000 | 60.000 | 15.931 | 200.000 | 53.431 | 15.561 | 171.374 |

Fuente: Elaboración DNP con base en múltiples fuentes. El ejercicio interno de recolección de información e identificación de fuentes, tuvo en cuenta también los datos preliminares del estudio en construcción sobre cifras del conflicto que está desarrollando la OIM y la Fundación Social.

Es importante indicar que las cifras más altas, 200 mil según Echeverry (2001) y 171.374 según Sánchez y Díaz (2005), corresponden a cálculos que buscan estimar el número de homicidios que podrían ser explicados por el conflicto armado colombiano y no una cuenta específica de homicidios causados directamente por los actores armados. Adicionalmente, de acuerdo con las estadísticas vitales del DANE, la cifra total de homicidios para el periodo 1985-2009 –incluyendo los cometidos en el marco del conflicto armado- es de 574.577 y que según algunas estimaciones del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses¹², entre un 7 y 28 por ciento de los homicidios, dependiendo del año, han tenido el conflicto armado como circunstancia del hecho¹³.

En este sentido, se optó por utilizar la cifra aproximada de 134 mil hechos victimizantes que arroja la estimación basada en los registros del DPS. Esta cifra es superior a los estimativos más altos calculados por organizaciones independientes como el CINEP, OXFAM, Amnistía Internacional o los registrados en las bases de datos sobre

¹² Ver (2004). *Forensis*. Bogotá, Colombia: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y (2010). *Forensis*. Bogotá, Colombia: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

¹³ Esta estimación debe interpretarse con mucha reserva porque el número de casos sin información sobre la circunstancia del hecho es muy elevada y puede sesgar los análisis.

conflictos armados del Peace Research Institute (PRIO), el International Institute for Strategic Studies (IISS) o el Centro de Recursos para el Conflicto (CERAC), con lo cual se reduce la probabilidad de subestimar este universo.

Desaparición forzada

Las víctimas relacionadas con desaparición forzada en el marco del conflicto armado interno registradas en el registro del DPS son 22.457. Si se compara esta cifra con el Registro Nacional de Desaparecidos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, se encuentra que en este último registro la cifra es inferior (17.220). Teniendo en cuenta un posible subregistro, se utiliza la cifra aproximada de 22.200 para el cálculo del universo de víctimas de desaparición forzada en el marco del conflicto armado.

Lesiones personales

Las cifras aproximadas relacionadas con lesiones personales y psicológicas que causan incapacidad permanente ascienden a los 6.300 casos, incluyendo víctimas de minas antipersonal. En relación a lesiones personales y psicológicas que no causan incapacidad permanente, se estimaron 8.100 casos, los cuales fueron tomados del registro del DPS. Para la estimación de estos hechos victimizantes se utiliza únicamente este registro por cuanto no existen otras fuentes para este tipo de hecho en el marco del conflicto armado, a excepción del registro del Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (PAICMA).

Secuestro

De acuerdo con el registro del DPS se estima que en Colombia existen 9.043 víctimas de secuestro en el marco del conflicto armado. Sin embargo, si se contrasta esta cifra con la estimación de secuestros extorsivos adelantada por Fondelibertad para el periodo de 1996-2010, que corresponde a 15.900 casos, existen diferencias significativas en relación con las bases de datos del DPS. Por tal razón, se utilizan las cifras calculadas por Fondelibertad para la estimación del universo de secuestrados.

Tortura

Con base en el registro del DPS se estima que en Colombia existen aproximadamente 6.400 víctimas de tortura en el marco del conflicto armado interno. Aún cuando esta es la cifra oficial, es importante tener en cuenta la limitación sugerida por la información presentada en la versión no editada del documento CAT/C/COL/CO/4 del 19 de noviembre de 2009 elaborado por el Comité Contra la Tortura de las Naciones Unidas en su informe sobre Colombia, en donde se expresa que, “al Comité le preocupa que en la práctica, la imputación de crímenes de tortura no permite identificar claramente los casos de tortura como crimen específico y autónomo ya que estos delitos se subsumen en las agravantes de otros delitos conexos que se consideran más graves por los operadores judiciales.” Tomando en cuenta esta información, se puede asumir que para este hecho victimizante existe un subregistro importante asociado a la posible confusión de la tortura con otro tipo de afectación como lesiones personales o a otras causas, lo cual se espera que sea identificado a través del Registro Único de Víctimas (RUV)¹⁴.

Reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes

De acuerdo con el registro del DPS, se estiman 931 víctimas de reclutamiento ilícito. Si se contrasta esta estimación con la información suministrada por el ICBF, se encuentra un subregistro importante en dicha información. Lo anterior, por cuanto desde noviembre de 1999 al 17 de noviembre de 2011, el ICBF ha atendido a aproximadamente 4.800 niños, niñas y adolescentes desvinculados (menores de 18 años reclutados y desvinculados) por lo cual esta será la cifra empleada para el cálculo de víctimas de este delito.

¹⁴ Ley 1448 de 2011. Artículo 154.

Delitos contra la libertad e integridad sexual

Debido a la dificultad de aproximarse a una cifra real en relación con los delitos contra la libertad y la integridad sexual, fue necesario estudiar diversas fuentes oficiales y no oficiales para así poder incluir esta cifra dentro del universo de víctimas. Dentro de las cifras oficiales, concretamente la concerniente al registro del DPS, el número de delitos contra la libertad y la integridad sexual se aproxima a los 1.600 casos. Sin embargo, en razón de realizar un ejercicio que reconociera las dificultades particulares de registro de este tipo de hecho victimizante, se tomó el dato de la organización OXFAM International, el cual es producto de un ejercicio que buscaba establecer el número de casos de violencia sexual dentro del marco del conflicto armado, teniendo en cuenta el subregistro existente para estos casos¹⁵. La cifra determinada por esta organización es de aproximadamente 14 mil casos.

El respaldo a esta decisión se fundamenta en varias razones. En primer lugar, tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)¹⁶ como la Corte Constitucional¹⁷ han encontrado que la violencia sexual se ha presentado de forma sistemática y generalizada dentro del conflicto armado, como un arma de guerra. Igualmente estas fuentes reconocen que existen una serie de factores sociales, culturales y jurídicos que han tenido como efecto la no denuncia de estos hechos. En segundo lugar, la caracterización de delitos contra la libertad y la integridad sexual se manifiestan de múltiples formas, como las siguientes, identificadas por la Corte Constitucional: “(i) la violación, (ii) la planificación reproductiva forzada, (iii) la esclavización y explotación sexuales, (iv) la prostitución forzada, (v) el abuso sexual, (vi) la esclavización sexual por

¹⁵ Informe de OXFAM Internacional. (2009).

¹⁶ Véase: Informe “Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia” CIDH, elaborado con base en la visita realizada a Colombia en el 2005 por la entonces Relatora sobre derechos de las mujeres. Adicionalmente ver: Informe de la Relatora Especial sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias “Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género. Violencia contra la mujer” (2001). Éstos constatan que las mujeres en el conflicto colombiano están expuestas a ser víctimas de estrategias de guerra que incluyen agresiones especialmente destinadas a las mujeres, de naturaleza física, psicológica, y sexual

¹⁷Corte Constitucional, Auto 092 de 2008 de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004

parte de los jefes o comandantes, (vii) el embarazo forzado, (viii) el aborto forzado y (ix) el contagio de infecciones de transmisión sexual.”¹⁸

Cabe advertir que la ley contempla que también serán considerados como víctimas “los niños, niñas y adolescentes concebidos como consecuencia de una violación sexual con ocasión del conflicto armado interno”¹⁹, lo cual introduce una limitación adicional para el cálculo dada la imposibilidad de obtener estos datos.

Desplazamiento forzado

En relación con el desplazamiento forzado, con base en la información suministrada por el DPS, a la fecha se identificaron 891.789 hogares registrados en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) con corte a septiembre 30 de 2011. No obstante, aproximadamente un 22% de los registrados no se ha acercado a solicitar atención por parte del Estado (a esto se le denomina reserva técnica). En consecuencia, el cálculo del número de víctimas se efectuó sobre un total de aproximadamente 618 mil hogares activos en el registro, cifra a la que se descontaron 78 mil víctimas que, además de ser desplazados, sufrieron otro hecho victimizante.

Como se señaló anteriormente, existen serias limitaciones al momento de definir una cifra exacta para determinar el universo de víctimas dado que la mayoría de fuentes oficiales y no oficiales referenciadas en el presente documento, no fueron diseñadas para registrar las agresiones que se cometieron con ocasión del conflicto armado. En este sentido, y con el objetivo de superar esta dificultad, lo que pretende el RUV, a ser implementado desde el año 2012, es caracterizar correctamente a las víctimas y sus correspondientes necesidades específicas en materia de asistencia, atención y reparación integral.

¹⁸Corte Constitucional, Auto 092 de 2008 de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004.

¹⁹Ley 1448 de 2011. Artículo 181. Parágrafo.

A lo anterior se suma la amplia difusión que ha tenido la Ley 1448 de 2011 y las expectativas generadas en la sociedad colombiana, las cuales introducen un factor de incertidumbre con la proyección de potenciales víctimas registradas²⁰, condicionando así la anterior estimación. Si bien, el registro del DPS es un punto de partida, el corto periodo de tiempo estipulado para la inscripción de las víctimas, como lo determinó el Decreto 1290 (2008-2010), y el hecho que éste registró únicamente delitos ocurridos antes de 2008, conlleva a una estimación inexacta del universo.

b. Costeo por medidas

El ejercicio de costeo que se realizó para este documento Conpes, consistió en analizar cada una de las medidas globales de la ley y desagregarlas en sus componentes. En esta medida, el ejercicio se describe así: i) Medidas de asistencia; ii) Medidas de atención; iii) Medidas de reparación; iv) Costos Institucionales y v) Otros costos. El costeo en mención se estima para los 10 años que prevé la ley y dado que no se cuenta con una caracterización completa de las víctimas distintas del desplazamiento, se asume que la distribución etaria de éstas es igual a la registrada para la población desplazada. Se advierte también que estos costos son indicativos, y que serán ajustados en la medida en que se diseñen e implementen las medidas que se disponen en la ley.

²⁰ Se debe tener en cuenta que para efectos del registro, y tal como lo señala el Artículo 155, “las víctimas deberán presentar una declaración ante el Ministerio Público en un término de cuatro (4) años contados a partir de la promulgación de la presente ley para quienes hayan sido victimizadas con anterioridad a ese momento, y de dos (2) años contados a partir de la ocurrencia del hecho respecto de quienes lo sean con posterioridad a la vigencia de la ley”.

i. Medidas de Asistencia

Las medidas de asistencia costeadas corresponden a los componentes de asistencia judicial, educación, salud e identificación. Cabe aclarar que todos los valores están en precios de 2011.

Asistencia Judicial

En virtud de lo consignado en el Título II “Derechos de las Víctimas dentro de los procesos judiciales” de la Ley 1448 de 2011, el Gobierno Nacional estima recursos por el orden de \$71 mm para el periodo 2012-2021, los cuales permitirán financiar las actividades de información de asesoría y apoyo a las víctimas (art. 35); garantías de comunicación (art. 36); presencia de personal especializado (art. 42); los recursos necesarios para realizar testimonios por audio y video para las víctimas que no puedan estar presentes en las audiencias (art. 40); así como gastos relacionados con los procesos judiciales (art. 44).

La asistencia judicial que prestará la Defensoría del Pueblo, que consiste en servicios de orientación, asesoría y representación judicial a las víctimas (art. 43), se encuentra costeadada dentro del componente de Costos Institucionales de este documento Conpes.

Educación

La asistencia en educación, contemplada en el Título III de la Ley 1448 de 2011, “Ayuda Humanitaria, Atención y Asistencia”, tiene como fin fomentar el acceso y la permanencia educativa con calidad para todos los niños, niñas y jóvenes en edad escolar, que sean víctimas del conflicto armado interno, teniendo en cuenta las competencias propias del sector y las particularidades de los niveles del Gobierno. Para tal fin, se dispone garantizar el acceso así como la exención de los costos académicos que correspondan.

El cálculo del costo se realizó sobre la actual política de educación del Gobierno Nacional, específicamente sobre los niveles de educación primaria y secundaria. De esta forma, la cuantificación incluye tanto el costo de garantizar de manera gratuita el acceso a la educación primaria y secundaria para todos los menores de 18 años, como el de un componente que incluye a la población entre 18 y 25 años que no haya terminado el bachillerato y desee continuar sus estudios. Se aclara que los costos de las medidas de educación superior se incluyen dentro del componente de Generación de Ingresos.

El costo para el periodo 2012-2021 es de \$6.738 mm.

Salud

Dentro del costeo de las medidas de salud que contempla la Ley 1448 de 2011, se incluyen las medidas de asistencia en salud, como la medida de rehabilitación y las medidas de atención psicosocial como una medida de reparación.

Las medidas de asistencia en salud costeadas en el presente documento Conpes, están constituidas por los siguientes cinco componentes: 1) atención como parte del sistema de seguridad social en salud –SGSSS; 2) vacunación a la primera infancia; 3) programas de apoyo psicosocial específicos para todas las víctimas; 4) rehabilitación de niños y niñas víctimas de minas antipersonales, y 5) atención de emergencia y servicios de asistencia en salud.

La estimación del costo de la atención en SGSSS depende tanto de la población que hace parte del régimen subsidiado, como del costo por persona de dicho aseguramiento. Asumiendo que el 93% de la población víctima hace parte del régimen subsidiado²¹ y sólo 7% del régimen contributivo, para todos los años considerados. Para la cuantificación, se empleó la Unidad de Pago por Capitación (UPC) calculada para el régimen subsidiado que sigue la senda de unificación de los planes obligatorios en salud planteada por el Ministerio

²¹ Para hacer esta estimación se realizó un ejercicio de cruce entre la información disponible entre una submuestra del registro del DPS y el registro de Sisben.

de Salud. El costo total de la afiliación al SGSSS en el periodo 2012-2021, corresponde a \$14.273 mm.

En relación al cálculo de la vacunación a la primera infancia, se estimó el costo de otorgar la totalidad de las vacunas a la población con menos de 5 años, asumiendo el supuesto de la misma distribución de edad tanto para víctimas como desplazados (alrededor de \$264 mil por persona). Este costo arroja un total de \$22.461 millones para el periodo 2012 - 2021. El supuesto subyacente al aseguramiento en el SGSSS y la vacunación de primera infancia, es que ambas hacen parte de políticas de Estado para el total de la población y no son exclusivas de la población en situación de desplazamiento, ni víctima de otros hechos victimizantes.

El componente de apoyo psicosocial, en cuyo costo se incluyen los valores asociados a la rehabilitación comprendidos en los Artículos 135 al 138 de la Ley 1448 de 2011, consta de un cálculo basado en la oferta, en el que se calculó el costo de contar con Unidades Móviles de Atención, con un valor estimado para el periodo 2012-2021 de \$267 mm, y adicionalmente, un componente basado en la demanda, en cuyo cálculo se estima una cobertura del 100%, sobre el universo de desplazados y víctimas de otros hechos victimizantes, con un costo per cápita de \$248 mil por la totalidad de su tratamiento. Tanto la demanda estimada como el precio del programa por persona fueron provistos por el Ministerio de Salud. El costo estimado asciende a \$858 mm.

En relación a la rehabilitación de niños y niñas víctimas de minas antipersonales se incluyen la prótesis, el proceso integral de rehabilitación y el apoyo psicosocial que requieren las víctimas de este hecho. De acuerdo con información proporcionada por el DPS, el costeo parte de una población objetivo de 881 niños por año y considera que cada uno requiere, en promedio, de 3 prótesis en su vida. El costo total por este subcomponente asciende a \$46 mm.

Finalmente, el costeo de la atención de emergencia y servicios de asistencia en salud se realizó proyectando el costo anual de atención hospitalaria, que se destina actualmente en el Fondo de Atención y Solidaridad en Salud (Fosyga) para atender a las víctimas de

ataques terroristas de manera constante en el tiempo. El costo total entre 2012 – 2021 alcanza los \$216 mm.

Identificación

A pesar de que en la Ley 1448 de 2011 no se contempla como tal una medida orientada a la identificación, en el Artículo 48, referente al Censo²², y en el Artículo 66, respecto a Retornos y Reubicaciones²³, se incluyen como presupuestos la existencia de acciones de identificación a la población en situación de desplazamiento. En este sentido, el programa de identificación pretende garantizar que la población víctima del desplazamiento forzado cuente con un documento de identificación, bien sea una cédula de ciudadanía, tarjeta de identidad o registro de nacimiento, y libreta militar para hombres entre 18 y 50 años, entendiéndose ésta última como una de las medidas de satisfacción que exime a los jóvenes de prestar el servicio militar y del pago de la cuota de compensación (Art. 140).

Para la estimación de este costo, se calculó el total de la población en cada rango de edad que no cuenta con un documento de identidad a partir de la información del RUPD y los resultados de la Encuesta de la Comisión Nacional de Verificación. De esta forma, se tuvieron en cuenta los costos de diligenciamiento de cada uno de los tres documentos mencionados. El costo estimado para el periodo 2012-2021 es de \$65 mm.

ii. Medidas de Atención

El costo de las medidas de atención se hará sobre los componentes de ayuda humanitaria para las víctimas de otros hechos victimizantes distintos al desplazamiento forzado, y atención humanitaria a las víctimas del desplazamiento forzado.

²²En este artículo se contempla que el censo “deberá contener como mínimo la identificación de la víctima.”

²³En el párrafo 1 de este artículo se contempla que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, deberá “garantizar la efectiva atención integral a la población retornada o reubicada, especialmente en lo relacionado con los derechos mínimos de identificación.”

Ayuda humanitaria a las víctimas

En el Título III “Ayuda Humanitaria, Atención y Asistencia”, específicamente en el Artículo 47, se dispone garantizar la entrega de ayuda humanitaria con el fin de socorrer, asistir y proteger a las víctimas, de acuerdo a parámetros de atención, concordantes con las condiciones de vulnerabilidad de las mismas y las circunstancias de tiempo, modo y lugar del hecho victimizante. Para realizar este costeo, se parte del supuesto que las víctimas recibirán ayuda humanitaria de acuerdo a las necesidades inmediatas que guarden relación directa con el hecho victimizante que hayan sufrido y se asumió que se entregarán 2 SMLMV a las víctimas que así lo requieran. El costo total estimado para el periodo 2012-2021 asciende a \$44 mm.

Atención Humanitaria de Emergencia

En relación con la atención humanitaria de emergencia, de acuerdo con el Artículo 64 de la Ley 1448 de 2011, ésta es exclusiva para la población en situación de desplazamiento. Para estimar estos costos, se tuvo en cuenta el comportamiento histórico y reciente de la nueva población desplazada registrada anualmente en el RUDP. Dado esto y ante la suposición de que la efectiva aplicación de los programas de atención integral a la población desplazada y la política de prevención del desplazamiento, significarán una disminución anual del número de nuevos hogares desplazados por la violencia, esta medida es decreciente en el tiempo. El costo total estimado para el periodo 2012-2021 es de \$302 mm.

Atención Humanitaria de Transición

Esta ayuda se proyecta con base en un estimativo de demanda efectiva, calculado sobre la población que ha solicitado Atención Humanitaria de Transición entre 2009 y septiembre de 2011, de acuerdo con los registros del DPS. Según esta información, son receptores esperados de este componente cerca de 499 mil hogares. Así mismo, la atención

se divide en los componentes de Alimentación y Alojamiento de acuerdo con el parágrafo 2 del Artículo 65 de la Ley 1448 de 2011.

Atención Humanitaria de Transición – Alimentación

La cuantificación de esta medida partió de las estimaciones de costo unitario por canasta alimenticia para grupos familiares de 1 a 2, 3 a 5 y más de 6 personas, de acuerdo con información del Sistema de Información de Precios del Sector Agropecuario (Sipsa), con corte a julio 31 de 2011. Este costo asciende a \$2.404 mm que se proyectan de manera decreciente en el tiempo, suponiendo que los programas de empleo y generación de ingresos permiten a estos hogares estabilizar sus ingresos en el mediano plazo y no requerirán de este instrumento para todo el horizonte de este costeo, sin perjuicio de las revisiones anuales que se realicen.

Atención Humanitaria de Transición – Alojamiento

Para esta medida, se tomaron las estimaciones de costo de alojamiento por hogar, los cuales varían entre \$700.000 y \$1.600.000 por hogar trimestralmente, acorde con el tamaño del hogar y del municipio receptor. El costo total de este componente corresponde a \$2.339 mm y está en función de los avances esperados en materia de restitución de tierras y vivienda; por esto, al igual que el componente de Alimentación, el monto anual destinado a este instrumento disminuye conforme los hogares alcancen un goce efectivo de su derecho a la vivienda nueva o usada, sin perjuicio de las revisiones anuales que se realicen al respecto.

Retornos y Reubicaciones

El costeo de la política de retornos y reubicaciones partió de 2 supuestos: 1) el número de familias desplazadas que han manifestado intención de retornar a sus hogares o

reubicarse, y 2) el subsidio que asigna el Gobierno Nacional. Se asumió que el 10,4%²⁴ de las familias en situación de desplazamiento harían parte de los procesos de retorno y que a cada una se le otorgaría un monto equivalente a 1,5 SMLMV como apoyo a los procesos. De este monto, 0,5 SMLMV corresponden al traslado de personas y gastos de viaje y 1 SMLMV al transporte de enseres. El costo total de la política asciende a \$58 mm para el periodo 2012-2021.

Centros Regionales de Atención y Reparación

Dentro de las funciones que establece el Artículo 168 en relación a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas, se contempla en el párrafo del citado artículo, que los Centros Regionales de Atención y Reparación servirán para unificar y reunir toda la oferta institucional para la atención a las víctimas de la ley. Para la constitución y funcionamiento de estos centros, se dispone de recursos por \$27 mm anuales.

iii. Medidas de Reparación

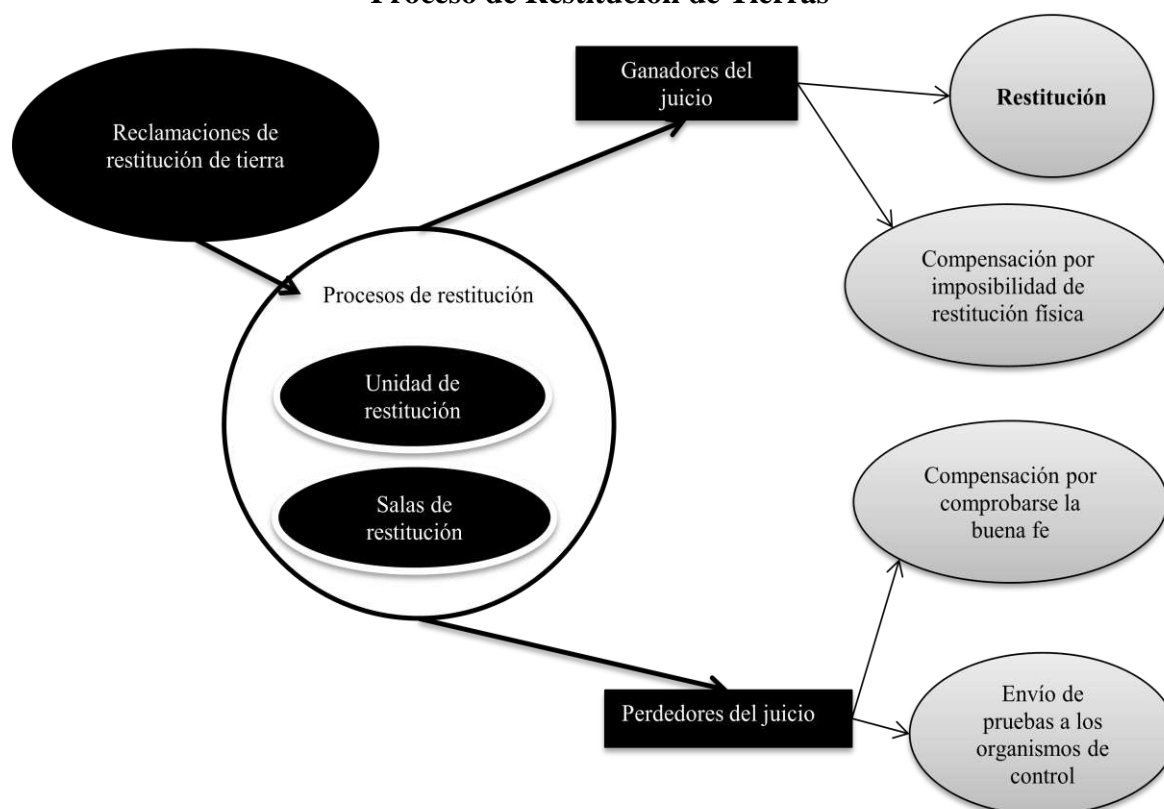
Restitución de tierras

Las medidas de reparación en su componente de tierras parten de los procesos de restitución, los cuales requieren de un andamiaje mixto a nivel administrativo y judicial específico que se materializará mediante la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (Art. 103) y las Salas de Restitución de Tierras. Cabe advertir que el Registro de Tierras Despojadas es diferente al Registro Único de Víctimas. En el marco del procedimiento previsto en la Ley 1448 de 2011, las medidas de reparación incluyen la restitución de los predios o una compensación, en caso de no poder realizarse la

²⁴ Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado. (2010). Tercera Encuesta Nacional de Verificación de la comisión de seguimiento.

restitución física de los mismos. Quienes hayan probado la buena fe exenta de culpa obtendrán así mismo una compensación. El Gráfico 2 ilustra el proceso de restitución de tierras.

Gráfico 2
Proceso de Restitución de Tierras



Fuente: DPS, MADR, INCODER, DNP, IGAC

Teniendo en cuenta el RUPD y el RUPTA se estiman 360 mil reclamaciones relacionadas con el despojo de tierras las cuales serán atendidas por la Unidad de Tierras. De este total 319 mil son reclamaciones hechas por población desplazada y 41 mil son solicitudes hechas por víctimas sólo de despojo de tierras.

En cuanto a las medidas que se tomaran sobre el total de reclamaciones se estima que 215 mil casos serán objeto de restitución, 55 mil de compensación por imposibilidad de restitución física y 30 mil de compensación por haber comprobado la buena fe en acceso al

predio. Las 60 mil restantes corresponden a zonas no adjudicables o a reclamaciones de tenedores que están por fuera de la ley.

De conformidad con lo dispuesto en los Artículos 79 al 95 y 103 al 112 de la Ley 1448 de 2011, el proceso judicial de restitución incluye el valor estimado por proceso de la Unidad Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, lo cual incluye componentes regionales y de coordinación central, además del costo estimado en lo relacionado con los Jueces Civiles del Circuito y los Magistrados de los Tribunales Superiores del Distrito Judicial, Sala Civil especializados en restitución de tierras.

Atendiendo lo establecido en los Artículos 97 y 98 de la ley, el costo de la compensación se estimó como el valor promedio de un predio despojado. Este valor se estimó con base en el costo de una hectárea según información Catastral del IGAC de los 250 municipios de mayor expulsión, multiplicado por la media geométrica del 90% de las reclamaciones estimadas, cuyo resultado es aproximadamente de \$15 millones.

Los casos en los cuales no se podrá hacer restitución física se estiman en un 25%, según los resultados provistos por la encuesta longitudinal realizada por la Universidad de los Andes²⁵.

En cumplimiento de lo señalado en el Artículo 121 de la ley, se estimó que el 50% de los casos serán objeto de exoneración y pago de cartera morosa, la cual se valoró individualmente según registros del INCODER y los registros en su presupuesto para saneamiento de los bienes en la titulación y formalización de los bienes que la Dirección Nacional de Estupefacientes le transfirió.

Los costos unitarios del proceso de restitución de tierras se presentan en la Tabla 4 y el costo global estimado para la restitución de tierras es de \$2.949 mm.

²⁵ Universidad de los Andes. Facultad de Economía. Centro de Estudios para el Desarrollo Económico - CEDE. En: <http://encuestalongitudinal.uniandes.edu.co/>

Tabla 4
Costos asociados al proceso de restitución de tierras

| Supuestos | Valor (Pesos corrientes cuando aplique) |
|---|---|
| Porcentaje de tierras con imposibilidad de restitución | 25% |
| Poseedores perdedores del juicio de buena fe | 20% |
| Valor unitario del proceso de restitución | \$ 3.800.000 |
| Valor unitario del proceso de formalización para poseedores | \$ 1.000.000 |
| Valor unitario del proceso de formalización para ocupantes | \$ 500.000 |
| Valor del saneamiento tributario de predios | \$ 2.000.000 |
| Valor promedio de un predio para compensación | \$15.000.000 |

Fuente: DNP

Restitución de Vivienda

Las medidas de restitución de vivienda contempladas en el Artículo 123 de la Ley 1448 de 2011 indican que todas las víctimas cuyas casas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo tendrán derecho a programas de subsidio de vivienda. Dentro de este grupo de víctimas afectadas en su vivienda la mayoría son víctimas del desplazamiento forzado. El ejercicio de costeo para esta población, se asume en el ejercicio de costeo que se explica en el componente “Indemnización por subsidio de vivienda”.

En este sentido, se entiende que los subsidios de vivienda recibidos por parte de la población desplazada tienen un componente restitutivo y uno indemnizatorio (Art. 123 y Art. 132, parágrafo 3, Ley 1448 de 2011). Por ejemplo, si una familia en situación de desplazamiento recibe como máximo 30 SMLMV en subsidio de vivienda, en desarrollo de la política del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial, podría recibir adicionalmente un máximo de 7,5 SMMLV para promoción de la oferta y 1,5 SMLMV que corresponden a otros instrumentos de coordinación en el territorio de la oferta y la demanda. De este total, 22 SMLMV son a título de restitución (que es el monto equivalente al que se le entrega

como subsidio a la población vulnerable) y los restantes 17 SMLMV son a título de indemnización. Esto en virtud de lo establecido por el último inciso del párrafo 3 del Artículo 132 de la Ley 1448, el cual indica que: “La suma que sea adicional al monto que para la población no desplazada se encuentra establecido en otras normas para los mecanismos señalados en este párrafo, se entenderá que se entrega en forma de indemnización administrativa”. Es preciso señalar que el monto total recibido a manera de subsidio dependerá de la solución habitacional que se preste en cada caso, lo que generará una variación en los valores recibidos tanto a título de restitución, como de indemnización de cada familia. En la próxima sección se explican las variaciones del pago de la indemnización, que dependen del tipo de subsidio recibido.

Es necesario reconocer que las víctimas de otros hechos victimizantes que hayan sufrido desmedro en sus casas por hechos en el marco del conflicto armado, tienen derecho a recibir esta medida de restitución. No obstante, el costeo de esta medida no se pudo realizar debido a las dificultades en determinar el universo de víctimas que se encuentran en esta situación.

Indemnización por subsidio de vivienda

Para la valoración del costo de la política de vivienda dirigida a la población desplazada se emplearon los datos del RUPD, a octubre de 2011, así como lo establecido en los Decretos 951 de 2001, 1290 de 2008 y 4911 de 2009, los cuales contemplan y desarrollan los montos del Subsidio Familiar de Vivienda (SFV), aplicables a la población en situación de desplazamiento. Además de lo anterior, fue valorado el desarrollo de la nueva política de atención, en la que se incluye un componente de promoción a la oferta, expresada en el Artículo 8 del Decreto 4911 de 2009. En la Tabla 5 se encuentra el valor del SFV por tipo de solución tanto para la atención urbana como rural.

En este sentido, para determinar las necesidades en vivienda de los hogares en desplazamiento se parte de verificar si el hogar ejerce el goce efectivo de derechos en

vivienda o no. En caso negativo, las soluciones para la atención en zona rural comprenden la construcción en terreno propio o el mejoramiento.

En el caso urbano las soluciones incluyen la adquisición de vivienda nueva o usada, construcción en sitio propio y mejoramiento de vivienda.

Tabla 5
Subsidio Familiar de Vivienda para población en situación de desplazamiento

| Valores de los SFV ¹ vigentes | Vivienda urbana | | Vivienda rural | |
|---|--------------------|-------------|--------------------|-------------|
| | SMLMV ² | \$ millones | SMLMV ² | \$ millones |
| Vivienda nueva o usada | 39† | 20,9 | 0 | 0,0 |
| Construcción en Sitio Propio | 39† | 20,9 | 21 | 11,2 |
| Mejoramiento | 19,5† | 10,4 | 16 | 8,6 |

1\ SFV: Subsidio Familiar de Vivienda

2\ SMLMV: Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes. Fuente: Decreto 4911 de 2009 Vivienda Urbana y 1160 de 2010 vivienda Rural.

† Incluye 30 SMMLV del SFV Decreto 4911 de 2009 y como máximo 7,5 SMMLV adicionales por promoción a la oferta y también como máximo 1,5 SMMLV que corresponden a otros instrumentos de coordinación en el territorio de la oferta y la demanda.

Fuente: DNP

Para precisar el número de hogares potenciales a atender con vivienda se empleó el RUPD a octubre de 2011 y se les descontó la reserva técnica y el porcentaje observado de hogares que ya tienen vivienda de la Encuesta de Goce Efectivo de Derechos, que corresponde al 16%.

Adicionalmente, se descontaron los hogares en situación de desplazamiento que a la fecha ya cuentan con un SFV asignado (tanto rural como urbano) y el número de hogares que se estiman recibirán restitución de la tierra y la vivienda de acuerdo a los registros disponibles. Para determinar la demanda que tiene cada tipo de solución se tomó en el caso urbano la observada, y en el caso rural la demanda promedio histórica por cada tipo (Tabla 6). En el caso urbano, adicionalmente, se separaron los hogares que ya habían surtido el proceso de postulación dentro de la convocatoria de 2007 y los hogares que entrarían a

postular en las nuevas convocatorias que abra el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial.

Además del costo del SFV, se debe tener en cuenta lo dispuesto en el Artículo 8 del Decreto 4911 de 2009, el cual contempla la posibilidad de destinar el 30% para la promoción de demanda y oferta para adelantar actividades como desarrollo integral de unidades regionales, diseños y estudios, trámites de notariado para el desarrollo del proyecto, estudios de estructuración económica, obras de urbanismo básico y desarrollo de los proyectos de vivienda.

Adicionalmente, se tiene en cuenta un costo de tercerización de la operación que equivale en el caso urbano a 7,5% del total valorado en la zona urbana y 9,5% por costos administrativos del Banco Agrario en el caso rural. El costo estimado para estas medidas es de \$6.915 mm para indemnización por subsidio de vivienda. Este costo incluye, como se mencionó anteriormente, el componente de restitución a través de éste mecanismo.

Tabla 6
Distribución de la demanda según tipo de solución de vivienda urbana

| Convocatoria | Solución de vivienda | | |
|----------------------|------------------------|--------------------------------|--------------|
| | Vivienda nueva o usada | Construcción en terreno propio | Mejoramiento |
| Nuevas convocatorias | 61% | 22% | 17% |
| Convocatoria 2007 | 98,5% | 0,5% | 1,0% |

Fuente: DNP – MVCT

Indemnización por vía administrativa

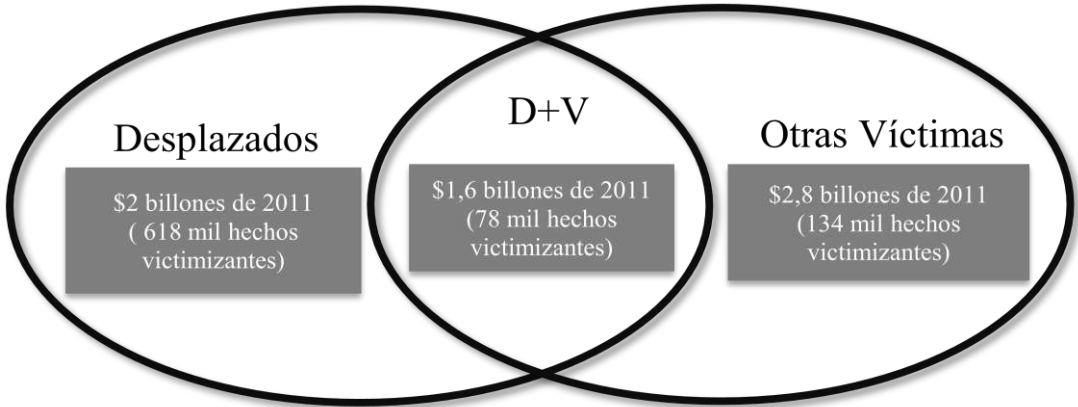
La medida de indemnización por vía administrativa contemplada en el Artículo 132 de la Ley 1448 de 2011, establece que se les entregará de forma individual el monto de indemnización que corresponda de acuerdo al hecho victimizante.

El ejercicio de costeo estimó el valor de las indemnizaciones, reiterando que la intención detrás de esta medida, es que la víctima pueda restablecer su proyecto de vida,

por lo cual se propenderá a la entrega de mecanismos indemnizatorios en la figura de subsidios (ver Gráfico 3).

De igual forma, las víctimas podrán acceder al programa de acompañamiento, señalado en el Artículo 134, que busca orientar la adecuada inversión de los recursos, teniendo en cuenta también el nivel de escolaridad de las víctimas, el área donde se encuentran y otras particularidades de su situación, en perspectiva de estrategias de formación técnica o profesional; creación o fortalecimiento de empresas o activos productivos; adquisición o mejoramiento de vivienda nueva o usada y adquisición de inmuebles rurales²⁶

Gráfico 3
Universo estimado para indemnización por vía administrativa



Fuente: DNP

Empleo y Generación de Ingresos

Para el ejercicio de costeo del componente de generación de ingresos que se contempla en el Artículo 130 de la Ley 1448 de 2011, se tomó como base para la definición de los universos de atención, el documento CONPES 3616 de 2009 “Lineamientos de la

²⁶ Ley 1448 de 2011. Artículo 134.

Política de Generación de Ingresos para la Población en Situación de Pobreza Extrema y/o Desplazamiento”, que establece como objetivo desarrollar e incrementar el potencial productivo de la población en situación de pobreza extrema y desplazamiento, aprovechando sus capacidades y creando oportunidades para que puedan acceder y acumular activos.

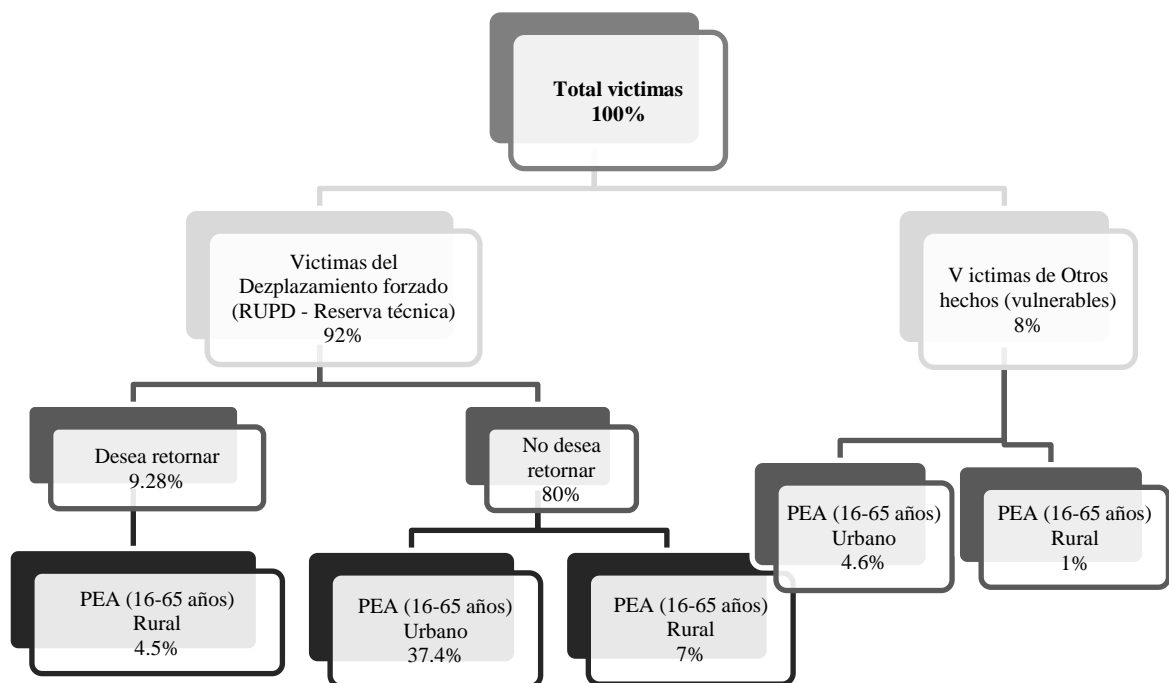
En este sentido, como la Política de Generación de Ingresos (PGI) no es un programa de transferencia de renta, la definición de la población por atender y los costos guardan relación con las rutas de atención que a continuación se presentan, y que varían de acuerdo con las características específicas de la población.

La PGI establece la siguiente ruta de atención integral para la población objetivo: (i) caracterización e identificación del perfil laboral; (ii) orientación ocupacional; (iii) educación, capacitación y apoyo psicosocial; y (iv) intervenciones dependiendo de las características de la población. Estas intervenciones pueden ser en empleabilidad, apoyo a nuevos emprendimientos o fortalecimiento a negocios existentes en el caso urbano. Para el caso rural, empleabilidad, asistencia técnica o proyecto productivo agropecuario si la familia tiene acceso a tierras.

Dado que la PGI tiene como objetivo atender a la población pobre extrema y/o desplazada, en el marco de la Ley 1448 de 2011, los potenciales destinatarios son las víctimas de desplazamiento forzado y las víctimas de otros delitos que se encuentren en situación de pobreza extrema (el 97% del total de víctimas se encuentra en una situación de vulnerabilidad, de acuerdo con la información del DPS).

El Gráfico 4 muestra la caracterización e identificación del universo partiendo del total de víctimas (población incluida en el RUPD y en los diferentes registros para los otros hechos victimizantes) hasta llegar al universo de población beneficiaria de la PGI (Población pobre extrema y desplazada, económicamente activa desde los 16 años hasta los 65 años).

Gráfico 4
Caracterización e identificación del universo inicial para la política de generación de ingresos



PEA: población económicamente activa
 PET: Población en edad de trabajar.
 Fuente: DNP con base en RUPD.

Esta caracterización inicial permite identificar el universo a atender en la PGI por zona. En total, en la zona Urbana el universo es de 1.026.156 víctimas y en zona rural 300.998 equivalente a la suma de la población económicamente activa (PEA) entre 16 a 65 años por zona de la caracterización anterior.

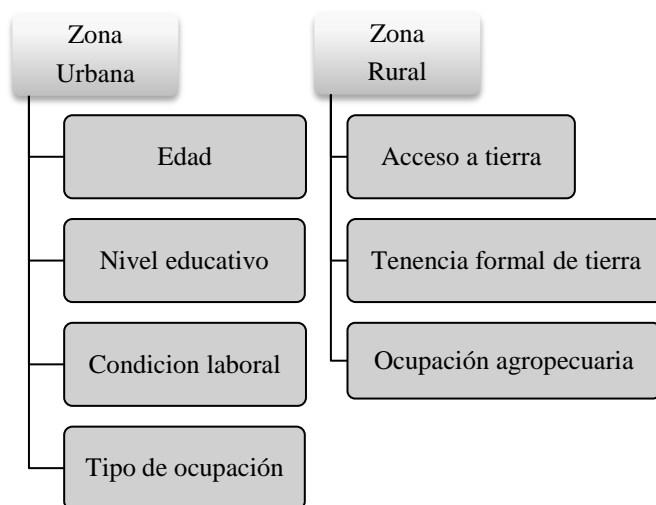
De acuerdo al perfil laboral por zona, se estableció la población por atender en cada una de las rutas de intervención. Para efectos de la caracterización y dada la ausencia de

información se asume que el comportamiento de las víctimas de otros delitos es igual al de la población desplazada.

Dentro de esta ruta, las tres posibles intervenciones son: i) empleabilidad: formación y capacitación para el trabajo e intermediación laboral; ii) emprendimiento: urbano o rural (proyecto productivo agropecuario) y iii) fortalecimiento.

Debido a las diferentes variables y dinámicas que afectan el mercado laboral urbano y rural, el perfil laboral que se define y que permite referenciar a la población beneficiaria en alguna de las tres rutas varía significativamente. Algunas de las variables importantes que se tienen en cuenta en cada zona para caracterizar a la población y armar el perfil laboral que más se ajuste a cada intervención se ilustran en el Gráfico 5.

Gráfico 5
Variables utilizadas por zona en la caracterización de la población (PGI)



Fuente: DNP

Es importante aclarar que la PGI rural parte de la misma población (PEA entre 16 y 18 años), pero la unidad de análisis son hogares y no personas, debido a que la mayoría de las intervenciones rurales son por núcleo familiar.

Todo el universo definido es objeto de alguna intervención de la PGI, sin importar si ha sido atendida con programas en el pasado, o si actualmente se encuentra empleada o percibe ingresos de otras fuentes. Esto se justifica en los altos niveles de pobreza que registra esta población, los cuales indican que la actividad que desempeñan no es garantía para generar ingresos suficientes y sostenibles. Así, las intervenciones pasadas se deben reflejar en la situación actual, y por ende, en rutas más cortas de atención.

Para caracterizar el universo de atención de cada una de las rutas de intervención de la PGI se tuvieron en cuenta:

- Los resultados de la línea base del cálculo de indicadores de Goce Efectivo de Derechos (módulo fuerza laboral) que realizó el Gobierno Nacional.
- Información de SIUnidos.
- La información de los registros administrativos para los otros hechos victimizantes.

Finalmente, los costos se calcularon a través de un promedio ponderado de los diferentes programas y rutas por sector, utilizando la información existente de los programas de DPS, MCIT, SENA, MADR y el Incoder.

Los costos estimados para esta medida son de \$5.784 mm en el periodo de 2012 a 2021.

Créditos y pasivos

El costeo para las medidas de asistencia crediticia, que se plantean en los Artículos 128 y 129 de la Ley 1448 de 2011, se realizó teniendo en cuenta la caracterización de la población por edad y asumiendo un comportamiento igual tanto para las víctimas de desplazamiento forzado, como para las víctimas de otros hechos victimizantes y el universo a considerar son las personas cuyo perfil corresponde a la ruta de intervención de fortalecimiento y/o emprendimiento.

Se asume que el costo de amortización de la tasa por crédito corresponderá a la suma de \$336 mil pesos, teniendo en cuenta los siguientes supuestos: (i) plazos entre los 12 y 18 meses (ii) créditos que estén entre los 2 y 4 SMLMV y (iii) una tasa después de amortización de 12%. A este valor debe sumarse el costo del respaldo del Fondo Nacional de Garantías.

En cuanto a los créditos otorgados a las víctimas que hayan entrado en mora, se clasificarán en una categoría de riesgo especial de acuerdo con la reglamentación expedida por la Superintendencia Financiera, y las entidades Finagro y Bancoldex se encargarán de establecer las líneas de redescuento.

El costo total para esta medida es de \$235 mm.

Medidas de satisfacción

Las medidas de satisfacción contempladas en la Ley 1448 de 2011 (Título IV, Capítulo IX), y que se incluyen dentro de este costeo son: actos de conmemoración, petición de perdón público y las demás que busquen dignificar a las víctimas del conflicto armado desde un plano simbólico. En este sentido, se debe tener en cuenta que en el momento de hacer el ejercicio, no se tenía información suficiente para identificar el costo efectivo de estas medidas, por lo que se asigna una provisión de \$10 mm para este propósito en el año 2012.

Por otra parte, dentro de las medidas que se reflejan en el ejercicio de costeo, también se asume el costo que hace referencia a los trabajos de exhumación del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. A través del documento Conpes 3509 de 2009 “Consolidación de los mecanismos de búsqueda e identificación de personas desaparecidas en Colombia”, se estimaron los recursos necesarios para desarrollar el Programa de Exhumación. La duración de este programa es de cuatro años y por esto dentro del ejercicio de costeo se reflejan estos montos. Adicionalmente, se debe tener en

cuenta que los costos de esta medida ya se encuentran incluidos en el marco de gasto del sector responsable. El costeo para estas medidas es de \$33 mm.

No obstante lo anterior, las medidas de satisfacción con mayor impacto en el gasto, se asumen dentro de los costos institucionales, dentro de los cuales se contempla la creación del Centro de Memoria Histórica.

Así mismo, la medida de exención del servicio militar y la cuota de compensación, se asumen únicamente dentro del costo de identificación, anteriormente explicado.

Garantías de no repetición

Para el ejercicio de costeo de garantías de no repetición, se contemplan dos tipos de costos: (i) costos de protección y (ii) costos relacionados con la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial.

Para llegar a los costos de protección, se tomó la población protegida actualmente por el Programa de Protección del Ministerio del Interior y se adicionó a esta población una proyección de las víctimas que estarían cobijadas por el programa. Los recursos asociados se encuentran dentro del presupuesto de gasto estimados para el sector.

Para los costos del Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial²⁷ se debe tener en cuenta que éstos se encuentran incorporados en el marco de gasto de los respectivos sectores, y por tanto no requiere de recursos adicionales para su ejecución. Igualmente, es necesario mencionar que este Plan no responde a una necesidad

²⁷ Corresponde a los recursos asociados a la Unidad Administrativa de Consolidación, y los recursos reportados en relación con las actividades del mencionado plan, enmarcados en los rubros ya existentes de las siguientes entidades: DPS, Alta Consejería para la Reintegración, Banco Agrario de Colombia, Comisión Reguladora de Agua, Departamento Administrativo de la Función Pública, Escuela Superior de Administración Pública, Fondo de Programas Especiales, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Cultura, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y del Derecho, SENA y Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

concreta de la Ley 1448 de 2011, pero su implementación contribuye en el fortalecimiento de las garantías de no repetición.

El costo estimado para estas medidas es de \$2.352 mm.

iv. Institucionalidad

Los costos asociados al diseño y fortalecimiento institucional de las entidades involucradas en la implementación de la Ley 1448 de 2011, ascienden a los \$1.833 mm de pesos de 2011, de manera que la oferta institucional pueda adaptarse a las necesidades administrativas.

De la totalidad de estos recursos, en el Presupuesto General de la Nación (PGN) para el año 2012 aprobado en el Congreso de la República fueron incluidos \$66 mm para la Fiscalía General de la Nación con el fin de financiar la provisión de nuevos cargos, recursos para la Procuraduría General de la Nación por \$27 mm, y \$20 mm para la Defensoría del Pueblo para el mismo propósito. Igualmente, se tienen previstos recursos para la puesta en marcha de la Unidad de Restitución de Tierras, cuyo costo se incluyó en el subcapítulo de Tierras de este documento, así como para el ajuste institucional que demanda el nuevo Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, que se compone del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UAEARV), el Centro de Memoria Histórica y la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial, el cual representa para 2012 un costo de \$70 mm. Se estima que para el horizonte completo de este documento Conpes, se destinarán anualmente los recursos necesarios para financiar el sostenimiento de estas instituciones.

En lo que respecta al funcionamiento de la UAEARV los costos institucionales incluyen la operatividad del Registro Único de Víctimas, el cual se estima en \$9 mm

anuales, sin incluir la inversión en tecnologías de la información para la Red Nacional de Información señalada en el Artículo 153 de la Ley 1448 de 2011.

Cabe señalar que nuevos requerimientos relacionados con las capacidades institucionales que no se encuentren contemplados previamente, deben consultar la consistencia con los instrumentos de planificación fiscal y de gasto de mediano plazo.

v. Otros Costos

Dentro de este componente se incluyen recursos destinados al fortalecimiento institucional, adicionales a los ya incluidos en el componente Institucional, y recursos presupuestados que hagan frente a las contingencias no costeadas expresamente en el marco del presente documento Conpes.

Adicionalmente, se incluyen recursos destinados para las reparaciones colectivas de los grupos étnicos (indígenas, afrocolombianos, negros, raizales, palenqueros y Rom). Estos han surtido un proceso de concertación con el Gobierno Nacional para regular sus derechos y garantías como víctimas del conflicto armado interno, en desarrollo del Artículo 205 de la Ley 1448 de 2011, por medio del cual al Presidente de la República se le otorgan facultades extraordinarias para “expedir por medio de decretos con fuerza de ley, la regulación de los derechos y garantías de las víctimas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, ROM, afrocolombianas, raíceles y palenqueras.”

Por otra parte, se contemplan recursos para la implementación de los programas y planes para mujeres víctimas del conflicto armado y específicamente para las mujeres víctimas del desplazamiento forzado. Lo anterior, dentro del marco de la política pública de Equidad de Género consignada en el Plan Nacional de Desarrollo, Ley 1450 de 2011, Artículo 177, que indica el desarrollo de planes específicos para este grupo poblacional.

El costo total estimado para este rubro es de \$423 mm.

V. ESTIMACIÓN DE GASTO POR AÑO

Tal y como se observa en la Tabla 7, el resultado total de la cuantificación para población desplazada y víctima de otros hechos victimizantes, asciende a los \$54,9 billones de 2011 para el periodo 2012-2021. A su vez, la estimación de gasto por año (Tabla 8) corresponde a la distribución de estos costos en el horizonte que contempla la Ley 1448 de 2011 y recoge las sendas de costos particulares de las políticas establecidas para esta población.

Tabla 7
Gastos totales Desplazados vs. Otras Víctimas
(Miles de millones de pesos de 2011)

| Medida/Componente | | Otras Víctimas | Desplazados | Total Víctimas |
|-------------------------------|----------------------------------|----------------|---------------|----------------|
| Asistencia | Asistencia Judicial | 71 | 0 | 71 |
| | Educación | 546 | 6.193 | 6.738 |
| | Salud | 2.482 | 13.200 | 15.682 |
| | Identificación | 2 | 63 | 65 |
| Asistencia | | 3.101 | 19.455 | 22.557 |
| Atención | Atención Humanitaria | 0 | 302 | 302 |
| | Ayuda Humanitaria | 44 | 0 | 44 |
| | Alimentación AHT | 0 | 2.404 | 2.404 |
| | Alojamiento AHT | 0 | 2.339 | 2.339 |
| | Retornos y reubicaciones | 58 | 0 | 58 |
| | Centros Regionales Reparación | 0 | 272 | 272 |
| Atención | | 102 | 5.317 | 5.419 |
| Reparación | Restitución Tierras† | 0 | 2.949 | 2.949 |
| | Indemnización vía administrativa | 2.751 | 3.644 | 6.395 |
| | Indemnización/Subsidio Vivienda | 0 | 6.915 | 6.915 |
| | Empleo y Generación de Ingresos | 600 | 5.184 | 5.784 |
| | Créditos y Pasivos | 235 | 0 | 235 |
| | Medidas de satisfacción | 42 | 0 | 42 |
| | Garantías de no repetición | 2.352 | 0 | 2.352 |
| Reparación | | 5.980 | 18.692 | 24.672 |
| Costos Institucionales | | 5 | 1.827 | 1.833 |
| Otros Costos †† | | 143 | 280 | 423 |
| Total | | 9.330 | 45.573 | 54.903 |

† Incluye \$100 mm en 2012 para inversión en unidades de restitución

†† Incluyen otros costos y presupuesto por definir en 2012.

Fuente: MHCP-DNP

Tabla 8
Gastos anuales estimados para víctimas (Desplazamientos y otros hechos victimizantes)
(Miles de millones de pesos de 2011)

| Medidas/Componentes | | 2012 P | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | Total |
|-------------------------------|----------------------------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Asistencia | Asistencia Judicial | 31 | 5 | 5 | 5 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 71 |
| | Educación | 1.052 | 1.048 | 973 | 891 | 792 | 617 | 469 | 376 | 293 | 227 | 6.738 |
| | Salud | 1.141 | 1.294 | 1.483 | 1.608 | 1.725 | 1.711 | 1.697 | 1.685 | 1.673 | 1.664 | 15.682 |
| | Identificación | 5 | 20 | 20 | 20 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 65 |
| Asistencia | | 2.229 | 2.367 | 2.480 | 2.524 | 2.522 | 2.333 | 2.170 | 2.065 | 1.971 | 1.895 | 22.557 |
| Atención | Atención Humanitaria | 70 | 58 | 52 | 42 | 33 | 23 | 14 | 7 | 2 | 0 | 302 |
| | Ayuda Humanitaria | 22 | 5 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 | 44 |
| | Alimentación AHT | 602 | 582 | 469 | 357 | 244 | 132 | 19 | 0 | 0 | 0 | 2.404 |
| | Alojamiento AHT | 554 | 399 | 348 | 298 | 248 | 198 | 148 | 98 | 48 | 0 | 2.339 |
| | Retornos y reubicaciones | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 58 |
| | Centros Regionales Reparación | 26 | 27 | 27 | 27 | 27 | 27 | 27 | 27 | 27 | 27 | 272 |
| Atención | | 1.280 | 1.077 | 908 | 734 | 562 | 388 | 216 | 139 | 83 | 33 | 5.419 |
| Reparación | Restitución Tierras† | 99 | 313 | 615 | 673 | 622 | 360 | 128 | 68 | 52 | 20 | 2.949 |
| | Indemnización vía administrativa | 863 | 615 | 615 | 615 | 615 | 615 | 615 | 615 | 615 | 615 | 6.395 |
| | Indemnización/Subsidio Vivienda | 425 | 600 | 600 | 756 | 756 | 756 | 756 | 756 | 756 | 756 | 6.915 |
| | Empleo y Generación de Ingresos | 334 | 606 | 606 | 606 | 606 | 606 | 606 | 606 | 606 | 606 | 5.784 |
| | Créditos y Pasivos | 0 | 26 | 26 | 26 | 26 | 26 | 26 | 26 | 26 | 26 | 235 |
| | Medidas de satisfacción | 20 | 11 | 11 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 42 |
| | Garantías de no repetición | 282 | 232 | 230 | 230 | 230 | 230 | 230 | 230 | 230 | 230 | 2.352 |
| Reparación | | 2.023 | 2.402 | 2.702 | 2.905 | 2.853 | 2.592 | 2.359 | 2.300 | 2.284 | 2.252 | 24.672 |
| Costos Institucionales | | 178 | 184 | 184 | 184 | 184 | 184 | 184 | 184 | 184 | 184 | 1.833 |
| Otros Costos †† | | 423 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 423 |
| Total | | 6.133 | 6.029 | 6.274 | 6.346 | 6.121 | 5.497 | 4.929 | 4.687 | 4.522 | 4.364 | 54.903 |

† Incluye \$100 mm en 2012 para inversión en unidades de restitución

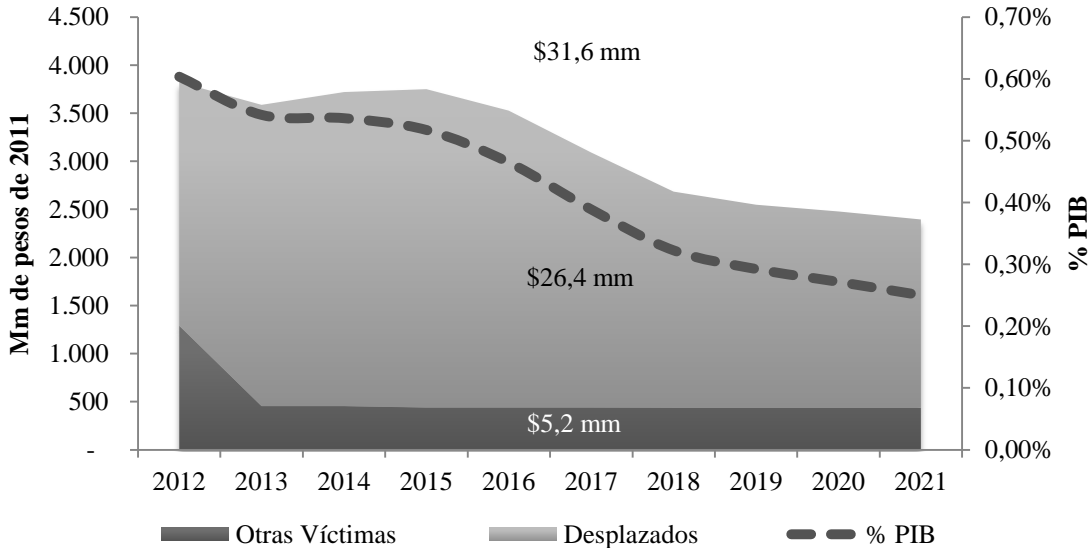
†† Incluyen otros costos y presupuesto por definir en 2012.

Fuente: MHCP-DNP

Adicional a la anualización de este costeo, a continuación se muestra la relación entre el gasto y el porcentaje que éste representa en el PIB, desagregado en derechos específicos y derechos generales. Se entenderán como derechos específicos, aquellos que hacen referencia exclusivamente a la población víctima del conflicto armado interno, y como derechos generales, los relacionados con el beneficio de todo ciudadano colombiano.

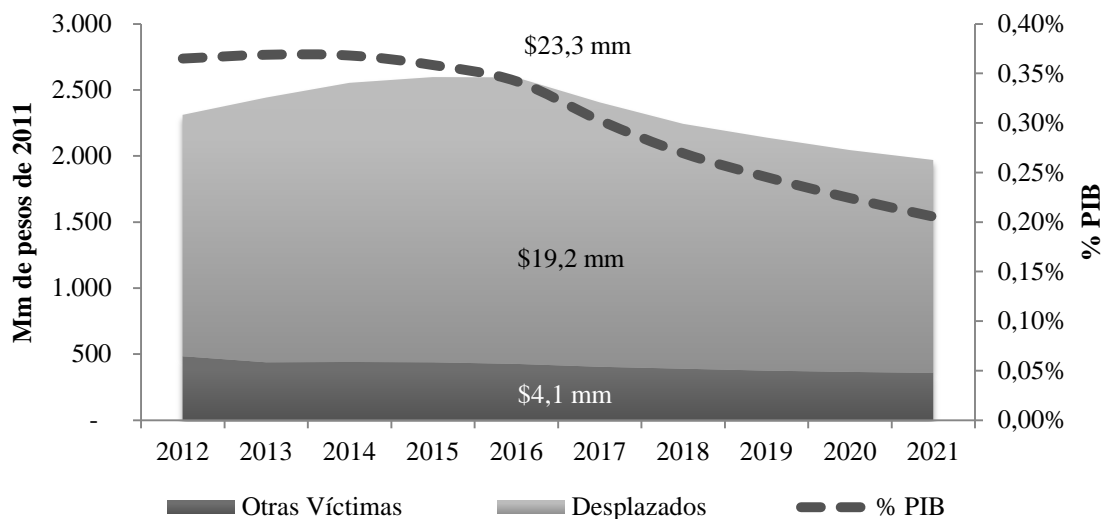
Es conveniente hacer un par de anotaciones. Primero, en la medida en que las estimaciones anuales se alejen en el tiempo, éstas conllevan un mayor grado de incertidumbre. La razón de esto es que la anualización del Plan de Mediano Plazo se realizó con base en supuestos y proyecciones, tanto de costos como de la evolución de las necesidades de la población víctima en el tiempo y estas variables son más difíciles de predecir entre más largo sea el horizonte de tiempo considerado. Segundo, la senda de gasto para la atención y reparación integral de la población víctima es creciente hasta 2015 y a partir de ese punto empieza a decaer en el tiempo. Esto será consecuencia de los esfuerzos sustanciales a realizar por parte del Gobierno Nacional, que tienen por objeto conseguir de manera progresiva el goce efectivo de los derechos de las víctimas.

Gráfico 6
Gasto anual de los derechos específicos de la población víctima



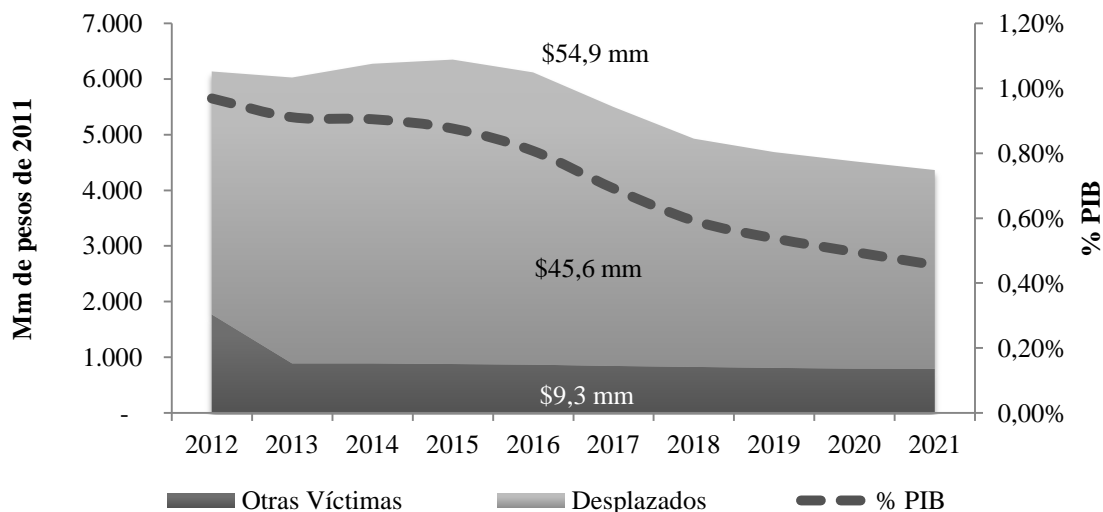
Fuente: MHCP – DNP

Gráfico 7
Gasto anual de los derechos generales de la población víctima



Fuente: MHCP – DNP

Gráfico 8
Gasto anual total población víctima



Fuente: MHCP – DNP

De acuerdo con el Plan de Financiación presentado, el esfuerzo presupuestal realizado en el año 2012 y que se refleja en la inclusión de \$3,8 billones en el Presupuesto General de la Nación de ese año para atención, asistencia y reparación de las víctimas, es

consistente con la cuantificación de recursos necesarios para atender los diferentes componentes señalados. Es así como el costo referenciado para el año 2012 asciende a \$6,1 billones de los cuales \$2,3 billones hacen parte de programas que no son exclusivos de esta población. Por lo tanto, aún cuando en el Presupuesto General de la Nación estos programas no se incluyen dentro de los \$3,8 billones destinados a las víctimas, sí hacen parte de los gastos que se realizarán en 2012.

VI. SOSTENIBILIDAD Y FINANCIACIÓN

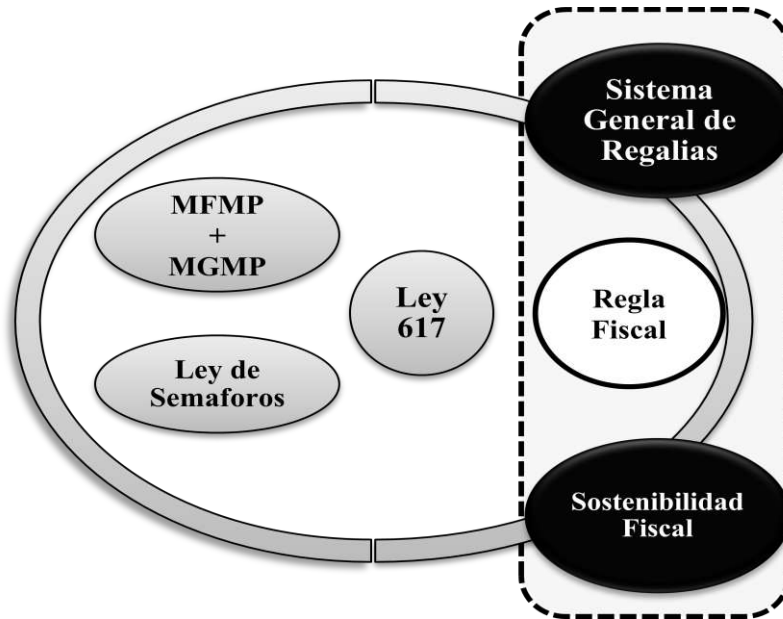
Como ya se mencionó, uno de los criterios fundamentales sobre el cual se desarrolla este ejercicio técnico es la sostenibilidad del mismo en el mediano plazo. Es decir que este Plan de Financiación de la Ley 1448 de 2011 consulta las metas fiscales establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2011, y por ende, tiene en cuenta la nueva institucionalidad fiscal que rige el comportamiento de las finanzas del sector público.

En este sentido, vale la pena mencionar que el nuevo marco institucional fiscal complementó los importantes avances que se habían logrado en la década anterior (la Ley 617 de 2000, la Ley de Semáforos y la ley de Responsabilidad Fiscal) con la adopción de una regla fiscal a nivel del Gobierno Central²⁸ y la implementación de un nuevo sistema de distribución de regalías para los Gobiernos Subnacionales²⁹; sobre todo, bajo el amparo del criterio de sostenibilidad fiscal incorporado en la Constitución Política, que permite asegurar de manera contundente la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo (Gráfico 9).

²⁸ Ley 1473 de 2011. Esta Ley establece unas metas puntuales de balance estructural; déficit estructural de 2,3% del PIB o menos en 2014, de 1.9% del PIB o menos en 2018 y de 1.0% del PIB o menos en 2022.

²⁹ Acto Legislativo 05 de 2011.

Gráfico 9
Nuevo marco institucional fiscal colombiano



Fuente: MHCP

Teniendo en cuenta lo anterior, el ejercicio de estimación presentado en este documento prevé que el costo asociado con la financiación de la Ley 1448 de 2011 durante el periodo 2012-2021, ascenderá a \$54,9 billones a precios de 2011. Del total, \$23,3 billones no están asociados a la condición de víctimas de los individuos, por tratarse de derechos generales de la población, y corresponden al monto estimado de la provisión de los bienes y servicios a que tienen derecho por su condición de ciudadanos colombianos. Los restantes \$31,6 billones corresponden al costeo de los derechos específicos de las víctimas, derivados del menoscabo de sus derechos como consecuencia del conflicto armado interno.

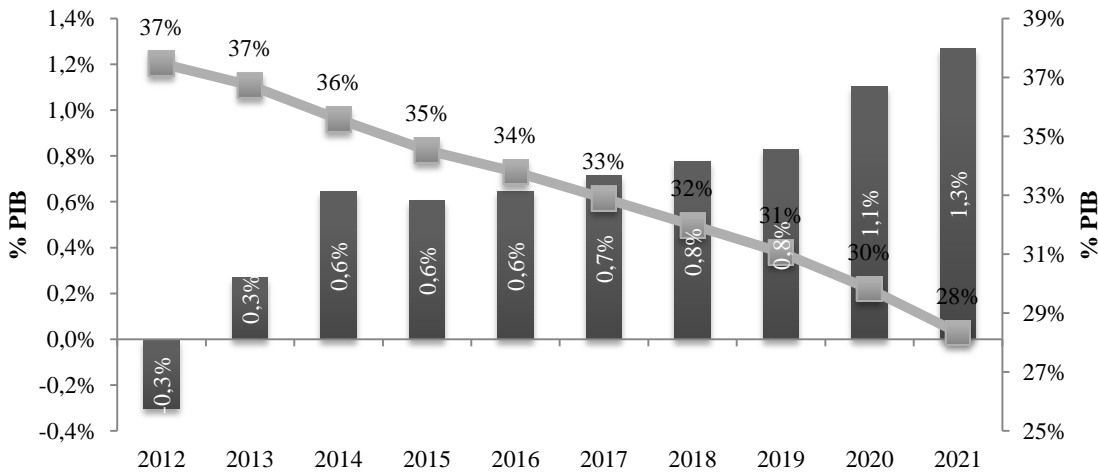
Ahora bien, este último monto (\$31,6 billones) es consistente con un flujo anual que en promedio representa cerca de \$3,16 billones de 2011 durante el periodo en consideración, el cual no supera el cupo destinado para este propósito en las proyecciones fiscales de mediano plazo. Cabe señalar que, este flujo anual proyectado es consistente con

los dos principios adicionales sobre los cuales se fundamenta este ejercicio de estimación y proyección (progresividad y gradualidad), y supone además que anualmente las entidades priorizarán sus gastos en desarrollo de las medidas establecidas por esta ley.

Así las cosas, las proyecciones contempladas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2011 no se ven alteradas al incluir el costo proyectado de la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, toda vez que respetan el espacio presupuestal otorgado, y por lo tanto no ponen en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo.

De esta manera, y al incluir el efecto del ejercicio presentado en las proyecciones para el periodo comprendido entre 2012 y 2021, el Gobierno permanece comprometido con el reto de alcanzar un balance primario que pase de -0,3% del PIB en 2012 a 1,3% PIB en 2021, resultados consistentes con una tendencia decreciente de la relación de deuda sobre PIB que se proyecta que pase de 37,5% del PIB a 28,3% del PIB (Gráfico 10).

Gráfico 10
Trayectoria del balance primario y deuda neta del Gobierno Nacional Central 2012-2021



Fuente: DGPM – MHCP. Datos presentados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2011

VII. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Departamento Nacional de Planeación, recomiendan al Conpes:

1. Aprobar el Plan de Financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2001, teniendo en cuenta los supuestos y consideraciones mencionados.

Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación:

2. Velar porque los presupuestos presentados por las entidades encargadas de la ejecución de las medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011, incluyan de manera prioritaria los rubros para implementarla eficientemente dentro del espacio fiscal de cada uno de los sectores.
3. Hacer seguimiento y actualización periódica al Plan de Financiación contemplado en el presente documento.

Solicitar al Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas y a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas:

4. Consolidar los insumos necesarios para orientar la definición de criterios objetivos de priorización, metas, presupuesto, mecanismos de seguimiento, destinación, mecanismos de transferencia y ejecución para la asistencia, atención y reparación a víctimas del conflicto armado interno.

Solicitar al Ministerio de Justicia y del Derecho, a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación:

5. Realizar un estudio que determine las condiciones y consecuencias de la aplicación del contrato de transacción, dispuesto en el Artículo 132 de la Ley 1448 de 2011. De igual forma, se deben evaluar los incentivos que pueden generar en la población afectada este tipo de contrato y la sostenibilidad fiscal de una medida de esta naturaleza.

Solicitar a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas:

6. Establecer criterios objetivos para la inclusión en el Registro Único de Víctimas, de manera tal que se garantice la inclusión de las víctimas contempladas en el Artículo 3. Así mismo, desarrollar medidas para evitar la acreditación irregular, al igual que para revocar los beneficios entregados a personas que hayan incurrido en fraude en el registro, reintegrar los recursos que les hayan sido entregados y reportar a las autoridades competentes para que, de acuerdo con las disposiciones de los Artículos 198 y 199 de la Ley 1448 de 2011, se castigue a las personas que hayan incurrido en fraude en el registro.

Solicitar a todas las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas:

7. La orientación de sus políticas sectoriales y priorización de recursos dentro de sus presupuestos, a partir del cumplimiento del presente Plan de Financiación, dentro de sus espacios fiscales vigentes, garantizando así la implementación gradual y progresiva de las medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.
8. Definir los criterios objetivos de priorización, metas, presupuesto, mecanismos de seguimiento, destinación, mecanismos de transferencia y ejecución para la atención, asistencia y reparación a víctimas del conflicto armado interno, en cada uno de sus sectores.

9. Programar los presupuestos anuales de las entidades involucradas en términos de las medidas de atención, asistencia y reparación contempladas en la Ley 1448 de 2011 de manera prioritaria frente a los demás gastos de política social, incluso cuando los recursos destinados para estos últimos deban reducirse en virtud de los primeros.
10. Informar públicamente cuáles de sus programas y de los recursos de sus presupuestos se están llevando a cabo dentro del marco de la Ley 1448 de 2011, y en esa medida corresponden a recursos destinados a la implementación de esta ley.

Solicitar al Ministerio de Justicia y del Derecho

11. Desarrollar el Artículo 19, en cuanto a los mecanismos reglamentarios de persecución de los bienes de los victimarios y su respectivo seguimiento.

Solicitar al Departamento Nacional de Planeación

12. Realizar un estudio conducente a la revisión y ajuste de las cifras existentes alrededor de la estimación del número de víctimas del conflicto armado interno.
13. Hacer seguimiento en el proceso de la definición sectorial de los criterios objetivos de priorización, metas, presupuesto, mecanismos de seguimiento, destinación, mecanismos de transferencia y ejecución para la atención, asistencia y reparación a víctimas del conflicto armado interno.

VIII. GLOSARIO

| CONCEPTO | DEFINICIÓN |
|-----------------------|---|
| Justicia Transicional | Entiéndase por Justicia Transicional los diferentes procesos y mecanismos judiciales o extrajudiciales asociados con los intentos de la sociedad por garantizar que los responsables de las violaciones contempladas en el Artículo 3° de la presente Ley, rindan cuentas de sus actos, se satisfagan los derechos a la justicia, la verdad y la reparación integral a las víctimas, se lleven a cabo las reformas institucionales necesarias para la no repetición de los hechos y la desarticulación de las estructuras armadas ilegales, con el fin último de lograr la reconciliación nacional y la paz duradera y sostenible ³⁰ . |
| Víctima | Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente. De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización. La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima ³¹ . |
| Derecho a la Verdad | Las víctimas, sus familiares y la sociedad en general, tienen el derecho imprescriptible e inalienable a conocer la verdad acerca de los motivos y las circunstancias en que se cometieron las violaciones de que trata el Artículo ° de la presente Ley, y en caso de fallecimiento o desaparición, acerca de la suerte que corrió la víctima, y al esclarecimiento de su paradero. La Fiscalía General de la Nación y los organismos de policía judicial deberán garantizar el derecho a la búsqueda de las víctimas mientras no sean halladas vivas o muertas. El Estado debe garantizar el derecho y acceso a la información por parte de la víctima, sus representantes y abogados con el objeto de posibilitar la materialización de sus derechos, en el marco de las normas que establecen reserva legal y regulan el manejo de información confidencial ³² . |
| Derecho a la Justicia | Es deber del Estado adelantar una investigación efectiva que conduzca al esclarecimiento de las violaciones contempladas en el Artículo 3° de la presente Ley, la identificación de los responsables, y su respectiva sanción. Las víctimas tendrán acceso a las medidas de atención, asistencia y reparación contempladas en esta ley o en otros instrumentos legales sobre la materia, sin perjuicio de su ejercicio del derecho de acceso a la justicia ³³ . |

³⁰Ley 1448 de 2011. Artículo 8.

³¹Ley 1448 de 2011. Artículo 3.

³²Ley 1448 de 2011. Artículo 23.

³³Ley 1448 de 2011. Artículo 24.

| CONCEPTO | DEFINICIÓN |
|---|--|
| Derecho a la Reparación Integral | 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 de que trata el Artículo 3° de la presente Ley. La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante ³⁴ . |
| Medidas de asistencia y atención | Se entiende por asistencia a las víctimas el conjunto integrado de medidas, programas y recursos de orden político, económico, social, fiscal, entre otros, a cargo del Estado, orientado a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política. Por su parte, entiéndase por atención, la acción de dar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a la víctima, con miras a facilitar el acceso y cualificar el ejercicio de los derechos a la verdad, justicia y reparación ³⁵ . |
| Atención Humanitaria a víctimas | Las víctimas de que trata el Artículo 3° de la presente ley, recibirán ayuda humanitaria de acuerdo a las necesidades inmediatas que guarden relación directa con el hecho victimizante, con el objetivo de socorrer, asistir, proteger y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, y con enfoque diferencial, en el momento de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento de la misma. Las víctimas de los delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, recibirán asistencia médica y psicológica especializada de emergencia ³⁶ . |
| Atención Humanitaria a Población Desplazada | Se establecen tres fases o etapas para la atención humanitaria de las víctimas de desplazamiento forzado: i) Atención Inmediata; ii) Atención Humanitaria de Emergencia; y, iii) Atención Humanitaria de Transición ³⁷ . |
| Atención Inmediata | Es la ayuda humanitaria entregada a aquellas personas que manifiestan haber sido desplazadas y que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada y requieren de albergue temporal y asistencia alimentaria ³⁸ . |
| Atención Humanitaria de Emergencia | Es la ayuda humanitaria a la que tienen derecho las personas u hogares en situación de desplazamiento una vez se haya expedido el acto administrativo que las incluye en el Registro Único de Víctimas, y se entregará de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia respecto de su subsistencia mínima ³⁹ . |
| Atención Humanitaria de Transición | Es la ayuda humanitaria que se entrega a la población en situación de Desplazamiento incluida en el Registro Único de Víctimas que aún no cuenta con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, pero cuya situación, a la luz |

³⁴Ley 1448 de 2011. Artículo 25.

³⁵Ley 1448 de 2011. Artículo 49

³⁶Ley 1448 de 2011. Artículo 47.

³⁷Ley 1448 de 2011. Artículo 62.

³⁸Ley 1448 de 2011. Artículo 63.

³⁹Ley 1448 de 2011. Artículo 64.

| CONCEPTO | DEFINICIÓN |
|--------------------------------------|---|
| | de la valoración hecha por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no presenta las características de gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la Atención Humanitaria de Emergencia ⁴⁰ . |
| Restitución | Se entiende por restitución, la realización de medidas para el restablecimiento de la situación anterior a las violaciones contempladas en el Artículo 3° de la presente Ley ⁴¹ |
| Restitución de tierras | El Estado colombiano adoptará las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados. De no ser posible la restitución, para determinar y reconocer la compensación correspondiente. Las acciones de reparación de los despojados son: la restitución jurídica y material del inmueble despojado. En subsidio, procederá, en su orden, la restitución por equivalente o el reconocimiento de una compensación ⁴² . |
| Indemnización por vía administrativa | <p>(...) Se reglamentará el trámite, procedimiento, mecanismos, montos y demás lineamientos para otorgar la indemnización individual por la vía administrativa a las víctimas.⁴³</p> <p>La indemnización administrativa para la población en situación de desplazamiento se entregará por núcleo familiar, en dinero y a través de uno de los siguientes mecanismos, en los montos que para el efecto defina el Gobierno Nacional:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Subsidio integral de tierras; b. Permuta de predios; c. Adquisición y adjudicación de tierras; d. Adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada; e. Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural, en la modalidad de mejoramiento de vivienda, construcción de vivienda y saneamiento básico f. Subsidio de Vivienda de Interés Social Urbano en las modalidades de adquisición, mejoramiento o construcción de vivienda nueva⁴⁴. |
| Rehabilitación | La rehabilitación como medida de reparación consiste en el conjunto de estrategias, planes, programas y acciones de carácter jurídico, médico, psicológico y social, dirigidos al restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas en los términos de la presente ley ⁴⁵ . |
| Medidas de satisfacción | <p>Las medidas de satisfacción serán aquellas acciones que proporcionan bienestar y contribuyen a mitigar el dolor de la víctima. Las medidas de satisfacción deberán ser interpretadas a mero título enunciativo, lo cual implica que a las mismas se pueden adicionar otras:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Reconocimiento público del carácter de víctima, de su dignidad, nombre y honor, ante la comunidad y el ofensor; b) Efectuar las publicaciones a que haya lugar relacionadas con el |

⁴⁰ Ley 1448 de 2011. Artículo 65.

⁴¹ Ley 1448 de 2011. Artículo 71

⁴² Ley 1448 de 2011. Artículo 72

⁴³ Ley 1448 de 2011. Artículo 132

⁴⁴ Ley 1448 de 2011. Artículo 132, párrafo 3

⁴⁵ Ley 1448 de 2011. Artículo 135

| CONCEPTO | DEFINICIÓN |
|----------------------------|--|
| | <p>literal anterior.</p> <p>c) Realización de actos conmemorativos;</p> <p>d) Realización de reconocimientos públicos⁴⁶</p> |
| Reparación simbólica | <p>Se entiende por reparación simbólica toda prestación realizada a favor de las víctimas o de la comunidad en general que tienda a asegurar la preservación de la memoria histórica, la no repetición de los hechos victimizantes, la aceptación pública de los hechos, la solicitud de perdón público y el restablecimiento de la dignidad de las víctimas⁴⁷.</p> |
| Reparación Colectiva | <p>Para efectos de la presente ley, serán sujetos de la reparación colectiva:</p> <p>a) Grupos y organizaciones sociales y políticos;</p> <p>b) Comunidades determinadas a partir de un reconocimiento jurídico, político o social que se haga del colectivo, o en razón de la cultura, la zona o el territorio en el que habitan, o un propósito común⁴⁸.</p> |
| Garantías de no repetición | <p>Se consagran las garantías de no repetición encaminadas a evitar que las violaciones masivas de derechos humanos se vuelvan a repetir [...] Se establece una batería de medidas que buscan evitar que las violaciones de los derechos humanos vuelvan a ocurrir. Entre estas se encuentran: la implementación de programas de educación en derechos humanos, la derogatoria de las leyes o normas que permitan o faciliten la violación de derechos humanos, programas de reconciliación social e individual, la participación del sector privado en generación de proyectos productivos, y muchas otras más⁴⁹</p> |
| Participación | <p>Es deber del Estado de garantizar la participación efectiva de las víctimas en el diseño, implementación ejecución y seguimiento al cumplimiento de la ley y los planes, proyectos y programas que se creen con ocasión de la misma. Para esto se deberá hacer uso de los mecanismos democráticos previstos en la Constitución y la ley, para lo cual deberá, entre otros:</p> <p>Garantizar la disposición de los medios e instrumentos necesarios para la elección de sus representantes en las instancias de decisión y seguimiento previstas en esta ley, el acceso a la información, el diseño de espacios de participación adecuados para la efectiva participación de las víctimas en los niveles nacional, departamental y municipal. Llevar a cabo ejercicios de rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los planes, proyectos y programas que se diseñen y ejecuten en el marco de esta ley y en cumplimiento de lo dispuesto por el Artículo 09 de la Constitución Política. Estos ejercicios deberán contar con la participación⁵⁰ de las organizaciones de víctimas⁵⁰.</p> |

⁴⁶Ley 1448 de 2011. Artículo 139

⁴⁷Ley 1448 de 2011. Artículo 141

⁴⁸Ley 1448 de 2011. Artículo 152.

⁴⁹ Ministerio de Interior y de Justicia (2011) Ley de víctimas y restitución de tierras, presentación, Pág. 16

⁵⁰Ley 1448 de 2011. Artículo 192

IX. BIBLIOGRAFÍA

Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado. (2010). Tercera Encuesta Nacional de Verificación de la comisión de seguimiento.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2006). “Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado colombiano.” Organización de los Estados Americanos – OEA: Washington.

Comité contra la Tortura. Versión no editada del documento CAT/C/COL/CO/4 del 19 de noviembre de 2009.

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Comisión de Derechos Humanos. (2001). Informe de la Relatora Especial sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias: “Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género. Violencia contra la mujer”.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. (2007). “Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares.

Documento Conpes 3616 - “Lineamientos de la Política de Generación de Ingresos para la Población en Situación de Pobreza Extrema y/o Desplazamiento.” Septiembre 28 de 2009.

Documento Conpes 3590 – “Consolidación de los mecanismos de búsqueda e identificación de personas desaparecidas en Colombia.” Junio 1 de 2009.

Documento CONPES 3567 - “Política Nacional de Acción Integral contra Minas Antipersonal (MAP) y las Municiones sin Explotar (MUSE). Febrero 16 de 2009.

Documento Conpes 3400 – “Metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia.” Noviembre 28 de 2005.

Documento Conpes 3115 – “Distribución presupuestal sectorial para el cumplimiento del Conpes 3057, Plan de acción para la prevención y atención del Desplazamiento Forzado.” Mayo 25 de 2001.

Documento Conpes 3057 – “Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado.” Noviembre 10 de 1999.

Documento Conpes 2924 – “Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.” Mayo 28 de 1997.

Documento Conpes 2804 – “Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia”. Septiembre 13 de 1995.

Echeverry, J., Salazar, N., & Navas, V. (2001). “¿Nos parecemos al resto del Mundo? El conflicto colombiano en el contexto internacional.” En: Archivos de Macroeconomía. Documento 143.

Ibañez, A. (2011). “Costos de la política de atención integral y reparación a la población desplazada: estimación y simulaciones de política.” Informe Final.

Instituto Nacional de Medicina Legal. (2010). “Forensis 2010: Datos para la Vida.”

Instituto Nacional de Medicina Legal. (2004). “Forensis 2004: Datos para la Vida.”

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2011). “Marco Fiscal de Mediano Plazo 2011”. Junio de 2011.

Organización de Naciones Unidas. (2008). “Instrumentos del Estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto: Programas de reparaciones.” Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

Organización de las Naciones Unidas. (2005). “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.” Principio 23. Resolución 60/147. Asamblea General.

Organización de Naciones Unidas. (2004). “El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos.” Doc. S/2004/616. Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Oxfam Internacional. (2009). “La Violencia Sexual en Colombia. Un arma de guerra.”

Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos.” Expedido por la Ley 1450 de 2011.

Programa Presidencial de Acción Integral contra Minas Antipersonal. (2008). Glosario nacional básico de términos de Acción Integral contra Minas Antipersonal – AICMA.

Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derechos Internacional Humanitario. Indicadores sobre derechos humanos y DIH Colombia. Observatorio de DDHH. Revisado el 25 de noviembre de 2011.

Restrepo, J., Spagat, S., & Vargas, J. (2004). “The severity of the Colombian conflict: cross-country datasets versus new micro data.” Discussion Paper Series, 23,16. University of London.

Richards, M. (2006). “Quantification of the financial resources required to repair victims of the Colombian conflict in accordance with the Justice and Peace Law.” Documentos de CERAC. No. 3.

Sanchez, F. & Díaz (2005). “Los efectos del conflicto armado en el desarrollo social colombiano.” Documento CEDE 2005 – 58. Octubre de 2005.

Universidad de los Andes. Facultad de Economía. Centro de Estudios para el Desarrollo Económico - CEDE. En: <http://encuestalongitudinal.uniandes.edu.co/>, noviembre de 2011.

Normatividad

Constitución Política de Colombia de 1991.

Acto Legislativo 03 de 2011. Por el cual se establece el principio de sostenibilidad fiscal.

Acto Legislativo 05 de 2011. Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones.

Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

Ley 1473 de 2011. Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones.

Ley 975 de 2005. 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.

Ley 819 de 2003. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Ley 617 de 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

Ley 418 de 1997. Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones. Prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006.

Ley 387 de 1997. Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. Reglamentada por los Decretos Nacionales 951, 2562 y 2569 de 2001.

Ley 358 de 1997. Por la cual se reglamenta el Artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento.

Decreto 1290 de 2008. Por el cual se crea el programa de reparación individual por vía administrativa para las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley.

Decreto 250 de 2005. Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones.

Corte Constitucional, Auto 092 de 2008. Protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, en el marco de la Sentencia T-025 de 2004.