



UNIDAD PARA LAS VÍCTIMAS



1

PLAN DE TRABAJO

Para superar el atraso a la respuesta de peticiones y acciones de tutela de víctimas que influye en que se altere la protección de las más vulnerables

UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS

Bogotá, D.C. Junio de 2016

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Línea gratuita nacional: 018000 91 11 19 · Bogotá: 426 1111

Correspondencia : Carrera 100 No. 24D - 55 · Bogotá

www.unidadvictimas.gov.co · Síguenos en:     



Contenido

1 INTRODUCCIÓN..... 4

2 ANÁLISIS DEL PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL..... 10

3 NOTA PRELIMINAR: RELACIÓN DEL PLAN DE TRABAJO CONTENIDO EN ESTE DOCUMENTO CON EL CONTEXTO DEL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL (ECI) DECLARADO POR LA CORTE CONSTITUCIONAL EN LA SENTENCIA T 025 DE 2004..... 14

4 SITUACIÓN ACTUAL DE LA UNIDAD PARA LAS VÍCTIMAS EN MATERIA DE (I) DERECHOS DE PETICIÓN Y (II) ACCIONES DE TUTELAS Y SU IMPACTO EN LA GARANTÍA DEL GOCE EFECTIVO DE DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS 19

 4.1 CONTEXTO PARA LA SITUACIÓN ACTUAL. EL IMPACTO NEGATIVO DE LA PROLIFERACIÓN DE TUTELAS EN EL GOCE EFECTIVO DE DERECHOS (GED) DE LA POBLACIÓN MÁS VULNERABLE DE VÍCTIMAS 19

 4.1.1 Casos emblemáticos donde se han beneficiado víctimas no priorizadas..... 22

 4.1.2 Agencia oficiosa. Requisitos. Exigencia..... 24

 4.2 LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA UNIDAD PARA LAS VÍCTIMAS 25

 4.2.1 En materia de peticiones..... 25

 4.2.2. En materia de tutelas..... 27

 4.2.2 Sanciones que deben soportar los funcionarios directivos 31

 4.3 OTROS ASUNTOS ASOCIADOS A LA OPERACIÓN DE LA UNIDAD PARA LAS VÍCTIMAS. 34

 4.3.1 Dificultades derivadas del proceso de gestión documental: recepción, notificación y normalización del archivo documental 34

 4.3.2 La incidencia en la curva de aprendizaje del personal destinado a la respuesta institucional y estabilización de la operación 38

 4.3.3 Impacto en la respuesta institucional por la necesidad de ampliación y fortalecimiento del modelo tecnológico de administración y disposición de información 39

 4.3.4 Masiva presentación de peticiones de pago de atención humanitaria e indemnización por vía administrativa que desborda presupuestalmente a la Unidad para las Víctimas. Órdenes de pago derivadas de las acciones de tutela. 40

 4.3.5 La necesidad de focalizar la oferta institucional para los más vulnerables 45

5 PLAN DE TRABAJO ORIENTADO A UN ENFOQUE DE DERECHOS: NORMALIZAR LA SITUACIÓN DE PETICIONES Y TUTELAS MASIVAS Y LOS ASUNTOS ESTRUCTURALES ASOCIADOS, BAJO LAS COMPETENCIAS DE LA UNIDAD PARA LAS VÍCTIMAS..... 47

 5.1 EL PUNTO DE PARTIDA DEL PLAN DE ACCIÓN. EL AVANCE DE LA UNIDAD PARA LAS VÍCTIMAS.... 50

 5.1.1 El modelo de medición de carencias para la entrega de subsistencia mínima y superación de situación de vulnerabilidad como respuesta a la superación de falencias estructurales en la entrega de atención humanitaria de emergencia y de transición..... 50

 5.1.2 Balance de la infraestructura operativa de la Unidad para las Víctimas para el restablecimiento y garantía de los derechos de las víctimas. Avances..... 54

 5.2 COMPONENTES DEL PLAN DE ACCIÓN: 58

 5.2.1. ADOPCIÓN DE GRUPOS PRIORITARIOS DENTRO DE LAS CATEGORÍAS IDENTIFICADAS 58

 5.2.2. RESPUESTA A LOS DERECHOS DE PETICIÓN QUE PRESENTAN RETRASO Y LOS QUE LLEGAN DÍA A DÍA..... 62

 5.2.3. ATENCIÓN A LAS ACCIONES DE TUTELA QUE PRESENTAN RETRASO Y LAS QUE LLEGAN DÍA A DÍA. 66

 5.3 MEDIDAS DE ALISTAMIENTO 70



5.3.1 Medidas para superar las dificultades derivadas del proceso de gestión documental: recepción, notificación y normalización del archivo documental 70

5.3.2 Plan de acción asociado a superar la incidencia en la curva de aprendizaje del personal destinado a la respuesta institucional y la estabilización de la operación talento humano 71

5.3.3 Plan de acción para el desarrollo, ampliación y fortalecimiento del modelo tecnológico de administración y disposición de información 72

5.3.4 Plan de acción presupuestal para el pago de la atención humanitaria e indemnización administrativa 77

5.4.5. Medidas para fortalecer la focalización de la oferta institucional a para los más vulnerables, en el marco del Decreto 2569 de 2014..... 77

6 PRETENSIONES Y MEDIDAS PROPUESTAS A LA CORTE 80

6.1 ADOPCIÓN DEL MODELO DE PRIORIZACIÓN DENTRO DEL PLAN DE ACCIÓN PROPUESTO DE CONFORMIDAD CON EL DECRETO 1084 DE 2015. 80

6.2 REGLAS DE TRATAMIENTO PARA LAS TUTELAS YA INTERPUESTAS Y LAS NUEVAS QUE SE LLEGUEN A INTERPONER (SOLICITUD ESPECIAL DE SUSPENSIÓN DE SANCIONES POR TUTELA). 80

6.3 INSISTENCIA A LOS JUECES DE LA APLICACIÓN DE LOS PRECEDENTES DE COLPENSIONES Y DE LA UNIDAD PARA LAS VÍCTIMAS EN MATERIA DE LEVANTAMIENTO DE SANCIONES CUANDO MEDIE UN HECHO SUPERADO, CARENCIA ACTUAL DE OBJETO E INEXISTENCIA DE RESPONSABILIDAD SUBJETIVA DEL SANCIONADO EN EL INCUMPLIMIENTO DE LA ORDEN..... 81

6.4 SUSPENSIÓN DE LAS MEDIDAS CAUTELARES PROFERIDAS POR LOS CONSEJOS SECCIONALES DE LA JUDICATURA EN EL MARCO DE PROCESOS COACTIVOS..... 82

6.5 COLABORACIÓN ARMÓNICA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA PARA COMUNICAR LAS MEDIDAS ESPECIALES TOMADAS A LOS JUECES DE LA REPÚBLICA, EN RELACIÓN CON LA AGENCIA OFICIOSA EN MATERIA DE TUTELAS DE DESPLAZADOS..... 82



1 INTRODUCCIÓN

La elaboración y presentación de este Plan de Trabajo busca, en un momento justo, el apoyo de la Corte para el fortalecimiento de la Institución que la ley dispuso para coordinar la atención de las víctimas. Ese fortalecimiento es con preponderancia fundamental si se tiene en cuenta un solo hecho: las tres ramas del poder público y los órganos de control, con la participación de la ciudadanía, discuten, cada uno desde su esfera y autonomía, la posibilidad del fin del conflicto armado interno en un escenario de público conocimiento.

4

Bajo ese escenario inédito y partiendo del reconocimiento histórico de la existencia de las víctimas y del conflicto armado mismo, tal como sucedió en Colombia al promulgarse la Ley 1448 de 2011¹, es que se considera que la institución que acompaña a este segmento fundamental de ciudadanos en la historia de nuestro país, debe indudablemente estar dotada de la capacidad de identificar continuamente hacia donde enfocar sus esfuerzos y cuáles son sus necesidades, cambiantes, según los hechos que se van dando en la construcción diaria de esta nueva política de Estado.

Muy respetuosamente se plantea que dadas las circunstancias antes dichas pero también el paso del tiempo desde que el país visibilizó en su agenda esta problemática, es que se requiere que al acompañamiento colectivo dado a la Institución, liderado por la Corte, se le sume una razonable comprensión del avance que ha tenido, pero más importante, de los retos que se enfrenta día a día. En la operación diaria en busca de la garantía de derechos a las víctimas, es decir en el trabajo de campo, es donde se revela que muchas veces el camino es sinuoso en la medida que se avanza, ahí están los retos.

En un oportuno ejercicio de identificar hacia donde enfocar los esfuerzos de la institución conforme a los nuevos retos que se enfrentan, este documento presenta de manera clara unos hechos que conllevan a una especie de bloqueo institucional que se ha ido decantando en el transcurso del tiempo y que se debe superar. Tales hechos por su naturaleza misma y dada la dimensión del conflicto que vive nuestro país no son estáticos, ni siquiera semi-estáticos, ni probablemente lo será en todo el periodo de la transición e incluso más allá². Continuamente, según la observación del fenómeno, irán

¹ El Estado, a través de la Ley 1448 reconoció la existencia de un conflicto armado, la ocurrencia masiva de graves violaciones a derechos humanos y al derecho humanitario, así como los correlativos derechos de las víctimas a la asistencia humanitaria, social y a la reparación. A la vez que la Ley generó un reconocimiento político y ético sin precedentes, indispensable para la construcción de paz y de condiciones de reconciliación en Colombia; su implementación ha generado también una legítima expectativa de las víctimas que se han acercado masiva y crecientemente a las instituciones del Estado, y particularmente a la Unidad para las Víctimas como coordinadora de la implementación de la Ley, a reclamar la garantía de sus derechos.

² Un ejemplo de ello es que a pesar de que la planeación de la implementación de la Ley fue muy responsable (se realizó a través de los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012), el universo de víctimas que hoy debe atender la Unidad para las Víctimas es mucho mayor al contemplado inicialmente. En el 2011, el Estado colombiano conocía un universo de 4.5 millones de Víctimas. Hoy, gracias a la implementación de la Ley, Colombia ha reconocido a más de 8 millones de personas víctimas del conflicto armado que han decidido confiar en el Estado, acercándose a la institucionalidad a hacer efectivos sus derechos. Esta apertura institucional y democrática sin precedentes en Colombia, e incluso en el concierto internacional, ha rebasado la capacidad de respuesta de la Unidad para las Víctimas, lo que se ha traducido a que recurran



mutando pues dependen en esencia de la historia de un conflicto armado de más de 50 años, no contada, oculta la mayoría de veces, y que su caracterización para traducirla en medidas en beneficio de la derechos del víctimas requiere de una comprensible y natural experiencia de ajustes y desajustes institucionales para ir amoldando su forma; algo similar ocurre con el Derecho positivo: no puede ser estático las normas evolucionan según el avance de la sociedad que en general es impredecible.

En resumen los hechos que se presentarán en este documento, que se inician partir de la implementación de las Ley de Víctimas y el aumento del número de número de víctimas por encima del inicialmente planeado (por las cambios naturales que como se dijo este tipo de procesos suponen), consiste en el rezago en la respuesta a los derechos de petición y su consecuente interposición de acciones de tutela que provocan que progresivamente la Unidad enfoque sus esfuerzos en responder principalmente tutelas, desenfocando sus esfuerzos del propósito que le fue encomendado por la misma Ley, y generando un bloque institucional de la Unidad para la misma respuesta. Pero principalmente, esta situación ha generado que la institución de la tutela se desnaturalice y se convierta en el principal factor de priorización, por encima de criterios de priorización razonables a la luz de los principios y normas constitucionales.

Aceptadas así las cosas, las dificultades operativas que enfrenta hoy en día la Unidad para las Víctimas para dar respuesta oportuna y de fondo a las acciones de tutela, así como las condiciones que han generado que la tutela se convierta en el criterio principal de priorización y respuesta institucional, se ubican en el catálogo de la fuerza mayor ya que están fuera del círculo de la actuación de la institución, en ninguna medida se deben a situaciones internas, intrínsecas, o ínsitas del funcionamiento planeado del servicio encomendado³, sino que son producto de la evolución de la historia, que para la Unidad de Víctimas, está iniciando.

Al encontrar unos hechos en las condiciones antes mencionadas sumados a todos los esfuerzos diligentes que la institución ha llevado a cabo para contrarrestar sus efectos negativos es que se construye la necesidad de solicitar el apoyo a la Corte Constitucional en aras de proteger adecuadamente, en las circunstancias actuales, los derechos de las víctimas.

Así este documento inicia con un ejercicio de comparación de otros casos donde la Corte bajo la declaratoria de Estado de Cosas Inconstitucional ha tomado medidas excepcionales, particularmente se apoya en la construcción teórica del caso de Cajanal donde, incluso hasta el momento, se encuentran suspendidas las sanciones por desacatos por tutela, pero además estudia a fondo el caso de Colpensiones que a través

masivamente a solicitar la garantía de sus derechos, a través de peticiones verbales, escritas e inclusive a través de la acción de tutela.

³ Esta definición de fuerza mayor se acopla sin mayor diferencia a las dadas en tribunales nacionales e internacionales, ejemplo de estos últimos y de donde ese toma por la precisión del lenguaje para este caso en concreto es la Sentencia del 12 de marzo 2008 Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de Madrid (Sección 4) nº recurso 4.143/2005, Ponente: D. Enrique Lucumbarri Marti.



del diseño de una serie de medidas por parte de la Sala Novena de Seguimiento y un seguimiento profundo logró superar por primera vez un estado de cosas inconstitucional. Como se podrá observar, el diseño del plan de acción en esta versión adapta en muchos de sus componentes el modelo Colpensiones pues existen similitudes que permiten que así sea, advirtiendo, en todo caso, que hay diferencias sustanciales por el contexto que rodea esta materia. La premisa es que si en un caso similar se pudo dar solución, bajo unas mismas condiciones se puede dar un resultado positivo a favor de las víctimas.

Luego se pasa a ubicar esta petición en toda la estructura del Estado de Cosas Inconstitucional que la Sala Especial de Revisión lleva a cabo en el proceso de víctimas de desplazamiento forzado según la Sentencia T-025 de 2004, así como en el marco del cumplimiento de la Sentencia SU – 254, pues se quiere dejar claro la una preexistencia de una falla estructural y de un ECI, y que las circunstancias que se presentan son hechos sobrevinientes que impactan en la capacidad operativa interna de la Unidad de Víctimas y no de todo el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas - SNARIV, donde incluso se ha demostrado que ya hay avances que permiten a la Corte tomar medidas de superación del ECI en algunos de sus componentes.

Acto seguido, el escrito de manera sistemática se introduce en la descripción de la situación actual de la Unidad, diagnóstico que incluye el estado de rezago de peticiones por resolver y revela el fenómeno del uso de tutela de manera desproporcionada para buscar la satisfacción de los derechos. Particularmente, las peticiones y tutelas se refieren mayoritariamente al asunto de la entrega de atención humanitaria, en un segundo lugar a situaciones asociadas con peticiones posteriores al registro de víctimas, y en tercer lugar a la solicitud de dar fecha cierta para el pago de indemnización administrativa. Sobre estos temas el Gobierno tiene propuestas concretas y de orden estructural que permitirán, con la aceptación por la Corte de esta propuesta de plan de trabajo, no sólo responder a tiempo y a fondo, sino normalizar estas solicitudes de las víctimas por canales ordinarios de atención, sin que las víctimas deban acceder a acción de tutela. Principalmente, y como este documento lo desarrolla, el Gobierno cuenta con una estrategia de priorización de pago de atención humanitaria, que se recoge en el Decreto 2569 de 2014 (integrado en el Decreto sectorial 1084 de 2015). La normalización en la implementación de este innovador modelo de entrega de atención humanitaria permitirá dar respuesta de fondo a la problemática relacionada con la entrega de atención humanitaria, que es el principal factor que propicia la presentación de peticiones y acciones de tutela.

Luego, aquí se mencionan, con evidencias, algunos de los hechos anormales que se presentan en el litigio de estas acciones, que son parte de la explicación de lo acontecido. Desde este momento se empieza a esbozar que las medidas que propone se tomen, lograrán que el orden normativamente instituido para un eficiente goce efectivo de los derechos de las víctimas no sea menguado por tensiones entre la búsqueda del derechos y la fórmula para conseguirlo.



En esta materia el documento se detiene para demostrar que esa tensión entre los derechos se concreta porque mientras hay unas fórmulas para la priorización de atención a las víctimas para el acceso a sus derechos por vía administrativa, hay otros caminos disponibles que la alteran. La búsqueda de los beneficios de manera masiva por grupos, organizaciones irregulares de víctimas o personas con intereses particulares, que no reflejan comprensión en su modo de actuar, han llevado a que se extiendan prácticas comunes como interponer masivamente derechos de petición y posteriormente acciones de tutela en búsqueda de los recursos del estado afectando el diseño institucional establecido (se citan casos emblemáticos). Se considera que, en virtud a la evolución del tema al cual nos enfrentamos, tal como antes se dijo, la pedagogía para la población debe llevar a que esta comprenda que las soluciones se deben dar siguiendo una metodología técnicamente establecida.

7

Lo anterior más la realidad que el número de víctimas se ha multiplicado, tomando como referencia los cálculos de 2011, en casi dos veces⁴, es lo que desde el principio del documento se denominan hechos no estáticos o cambiantes, a lo que la Unidad se está enfrentando. El fenómeno del incremento del número de víctimas en el registro, desde un punto de vista objetivo, debe considerarse positivo pues es la muestra de cómo el Estado en su conjunto (seguimiento que hace la H. Corte al tema de desplazados y el Gobierno como ha reaccionado a la situación) de una manera transparente ha dispuesto todos los mecanismos para que la realidad del país en esta materia pueda cuantificarse y más que ello, que una a una de las víctimas puedan ser tenidas en cuenta en razón a las décadas de conflicto interno.

Este capítulo también narra la situación de los funcionarios directivos de la Unidad de Víctimas, inventariando el número de arrestos y multas que pesan sobre ellos en razón a esta situación que, en un todo, muestra una suerte de bloqueo institucional para la contestación de peticiones de manera priorizada.

Luego de advertir el estado de las cosas, se plantea todo plan de trabajo que busca revertir el escenario de rezago y así desincentivar el uso de la tutela como mecanismo preferente. Se parte de una línea de base que es la descripción de todos los avances que hasta el momento se tienen pues la situación está lejos de estar en punto de inicio, es decir la Unidad ha realizado todas las acciones para revertir la situación pero resultan ahora insuficientes. Ese Plan de Trabajo está constituido por una serie de planes de acción⁵, cada uno correspondiente a los asuntos expuestos en la descripción del estado de la Unidad del capítulo precedente. Aquí hay un punto fundamental y es que las

⁴ Ibid nota 2.

⁵ Se podrá observar que los planes de acción son el resultado de diagnósticos que han llevado a la concreción de unas primeras necesidades que en su desarrollo irán perfeccionándose en la medida que vayan dándose los avances respectivos. La Unidad comprende que para este punto se requerirá la configuración de una gerencia especializada que permita cumplir con los objetivos planteados, de tal manera que la construcción teórica misional de la Unidad para las Víctimas no deje de producir con suficiencia mientras por otro haya una garantía de responsabilidad ante la Corte para los resultados que exija.



acciones se plantean a partir del concepto ya mencionado de priorización, es decir a que víctimas se atienden primero según lo han definido los desarrollos legales proferidos, esto para cuando se habla de peticiones sobre acciones posteriores al registro de las víctimas y las ayudas humanitarias. Para el caso de las indemnizaciones, se solicita a la Corte un periodo razonable de tiempo para proponer una priorización que técnicamente se armonice con el modelo de ruta integral, pero como estas peticiones masivas también generan una desviación en tutelas, se pide respetuosamente que mientras se construye la propuesta se responda acudiendo al derecho de turno de manera transitoria.

8

La priorización aquí toma especial relevancia y vale la pena mencionarla en esta introducción. Ante la masividad de las solicitudes, y tal como se ha planteado en diferentes mecanismos de justicia transicional, procede la selección de víctimas para el acceso a los programas de reparaciones⁶. En el caso de la Ley 1448 de 2011, la Corte ha aceptado y ha contribuido a la definición de víctima del artículo 3, que define los criterios de focalización para el acceso al programa de reparación. Esto lo ha hecho a través de la sentencia C-052 de 2012, C-250 de 2012, C-253A de 2012, C-462 de 2013, C-280 de 2013, C-781 de 2013 y C-161 de 2016. Al aceptarse por la Corte a instancias de los jueces de tutela y la comunidad en general, que la priorización procura garantizar el mayor grado de realización de los derechos de las víctimas, teniendo en cuenta, de manera realista, las capacidades institucionales disponibles para este fin, se podrán ponderar los derechos de las víctimas y habilitarlos que, como se ha dicho, es un dilema tradicional que enfrentan los Estados cuando a través de mecanismos de justicia transicional buscan dar respuesta a millones de dolorosos hechos del pasado, que se espera que no se repitan. En suma, el Estado entonces debe ordenar sus esfuerzos bajo criterios constitucionales que le permitan cumplir sus obligaciones con las víctimas de manera compatible con las fuerzas institucionales y presupuestales existentes.

Finalmente se exponen de manera concreta las peticiones que son un aporte común de todos los órganos del estado involucrados. La propuesta de este documento es que el máximo juez constitucional pueda armonizar las tensiones entre los derechos sin que ello implique que se desconozca ninguno. Se considera muy respetuosamente que bajo la colaboración armónica que pregona la Constitución y el encuentro dialógico⁷ que propone

⁶ En materia de reparaciones, los programas administrativos de reparaciones, por definición toman decisiones difíciles de selección de tipos de hechos y víctimas. Como lo ha señalado la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos: *“El hecho de que los programas se hayan concentrado en esos tipos de violaciones no resulta totalmente injustificado. Cuando los recursos para las reparaciones escasean, hay que elegir y, posiblemente, resulta lógico centrarse en los delitos más graves. La alternativa, es decir preparar una lista exhaustiva de derechos cuya violación lleve a conceder beneficios de reparación, podría suponer un debilitamiento inaceptable de los beneficios. Ningún programa ha explicado por qué las víctimas de algunas violaciones tienen derecho a reclamaciones y otras no. No puede sorprender que, al menos en parte como consecuencia de esa omisión, la mayoría de los programas hayan pasado por alto tipos de violaciones que tal vez hubieran debido incluir. Esas exclusiones han afectado desproporcionadamente a mujeres y grupos marginados. Por ello, el simple requerimiento de articular los principios o, al menos, los motivos de seleccionar la violación de algunos derechos y no de otros remediará probablemente, al menos, las exclusiones gratuitas”*. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Instrumentos del Estado de Derecho para sociedades que han salido de un conflicto. Programas de reparaciones*. Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2008, página 21.

⁷ Que como se conoce, toma distancia, según algunos autores, de las tendencias de sistemas de pesos y contra pesos (*checks and balance*), por ejemplo ver *“Constitucionalismo y apertura al diálogo”* de Roberto Gargarella, 2014, P. 124 – 125.



la Sala, es como se configura la herramienta que permite al país para avanzar cuando enfrenta retos como el que se expone.

De antemano, la Unidad para las Víctimas y la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, eleva sus agradecimientos a la Sala Especial de Seguimiento de la Corte Constitucional, a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría de la República; de igual forma a la Mesa Nacional de Participación de Víctimas, a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados en Colombia y al Consejo Noruego para Refugiados en Colombia. Sin el aporte de todos ellos, el avance que ha tenido el país en materia de víctimas no sería posible.



2 ANÁLISIS DEL PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL

Estudiados los antecedentes de los ECI en Colombia en solo dos casos se han decretado medidas orientadas a la suspensión de sanciones por desacato a fallos de tutela asociadas a las fallas estructurales del caso en concreto⁸, en el caso de Cajanal a través de la sentencia T-1234 de 2008 y en el caso de Colpensiones a través de los Autos 110 y 320 de 2013, y 259 de 2014.

En el caso Colpensiones el estudio que hizo la Corte partió de la solicitud de suspensión de sanciones que pidió la misma administradora, a raíz del cúmulo desbordado de peticiones que recibiría del extinto Instituto de Seguros Sociales (ISS), lo cual desbordaba la capacidad operativa instalada previamente y que había ocasionado un alto número de arrestos en contra del presidente de la entidad.

De los datos puestos en conocimiento la Corte encontró que la incapacidad para resolver peticiones se constituían en una falla estructural de la administradora del Régimen de Prima Media y, de ahí, se desprendió la comprensión de la existencia de un estado de cosas inconstitucional derivado de esa situación.

En consideración a lo visto, el Alto Tribunal construyó (i) un marco interpretativo para la resolución de las peticiones propio para los sujetos que estaban afectados, y acto seguido entonces (ii) adoptó un modelo de medida transitoria de suspensión de sanciones, que fue sin lugar a equívocos uno de los factores determinantes para que esta entidad pueda revertir el estado de cosas que originó la declaratoria del ECI⁹ y con ello la infracción a los derechos *ius fundamentales*.

Descendiendo más al detalle, es importante observar que en el estudio de este caso la medida excepcional por sí misma no fue suficiente para revertir todo el escenario de atraso a las respuestas de peticiones y la masificación de la acción de tutela heredadas del Instituto de Seguros Sociales (ISS), sino que la Sala, para que su marco interpretativo de resolución de peticiones atrasadas fuera efectivo, partió de la conformación de grupos especiales priorizados según la vulnerabilidad de los sujetos de especial atención, y además introdujo la construcción de un encuentro dialógico constante entre la Corte y los demás entes del Estado. En suma, (i) la suspensión de las sanciones, (ii) la priorización de grupos para la resolución de las peticiones pendientes y (iii) la apertura de un escenario dialógico entre todos los actores del Estado involucrados (con exhortos y solicitudes), son las fórmulas con las cuales la administración de la entidad accionada – Colpensiones - contó para superar la falla estructural y con ello el ECI.

⁸ Como se conoce, la primera aproximación de los estados de cosas inconstitucionales que se han decretado en Colombia nos muestra que en 9 oportunidades se ha acudido a esta figura, acuñada con especial rigor y juicio por la jurisprudencia constitucional nacional.

⁹ En el caso Colpensiones, la Sala Novena de Revisión en la Sentencia T-774 de 2015 dispuso: “Resuelve. PRIMERO. (...) **DECLARAR** superado el estado de cosas inconstitucionales en la transición entre el Instituto de Seguros Sociales y la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, verificado a partir de la expedición del Auto 110 de 2013.”



Es importante destacar para el estudio, que para llegar a ese marco interpretativo necesario para la atención de las peticiones atrasadas, la Sala Novena de Revisión trajo un ejercicio de balance de cargas públicas con un enfoque de derechos, allí se ordenó atender con primer grado de prioridad a los más vulnerables de los vulnerables (sin que fuera el tiempo que llevaban radicadas sus solicitudes, el que definiera el orden de atención), y así progresivamente se escaba de un grupo con menor vulnerabilidad a otro, hasta el punto de lograr normalizar la situación. Alrededor de esta orientación como la fundamental y de la diligencia demostrada por Colpensiones, todos los actores del Estado (jueces, órganos de control, entre otros) giraron aportando cada uno, desde sus esferas y autonomías, para sacar adelante la tarea que impuso la Sala. Para que esta priorización, en la práctica, pueda llevarse a la realidad, la suspensión de las sanciones por desacatos a tutelas fue imprescindible para normalizar todo el represamiento. En la sentencia T-744 de 2015, en la cual se declaró superado el ECI de Colpensiones lo siguiente dijo la Sala:

11

“(...) 459. Según se indicó, la limitada capacidad de respuesta del ISS y Colpensiones bloqueaba la atención de las peticiones prestacionales y no permitía la evacuación de las situaciones más urgentes. Además, el rutinario empleo de la acción de tutela y el persistente incumplimiento de las órdenes de amparo anularon la inmediatez y efectividad de este medio de defensa judicial, pues a pesar de las sanciones por desacato las accionadas no contaban con medios suficientes para obedecer los fallos de las autoridades.”

En el caso de Cajanal requiere un análisis algo distinto. Tal como se estudió en su momento de manera comparada para el caso de Colpensiones, a través de la sentencia T-1234 de 2008 caso Cajanal, también se adoptaron medidas especiales pero fue a raíz de algunos casos en los que el gerente de Cajanal había interpuesto acciones de tutela contra sanciones por desacato. Aquí la Corte adoptó decisiones a partir del reconocimiento de que se presentaba un problema estructural en Cajanal. Para este caso la sentencia advierte la existencia del estado de cosas inconstitucional previo, el cual no fue el hecho central. Lo que la Corte consideró probado, y es el fundamento de la decisión, fue la incapacidad estructural de la entidad para atender las solicitudes que se le presentaban.

Aquí la Corte, además de la existencia del problema estructural, para adoptar las órdenes del caso concreto tuvo en cuenta la adopción de medidas previas para resolver el problema, que en todo caso habían resultado claramente insuficientes, y la existencia de órdenes de arresto contra el gerente por incumplir órdenes de tutela a pesar de que se presentaba el problema estructural.

Bajo ese escenario la providencia estableció nuevas reglas en el ámbito interpretativo en situaciones en las que la vulneración del derecho de petición se debe a problemas estructurales donde se presenta una tensión entre el derecho de petición y el derecho a la igualdad. Como consecuencia de ello, la adopción de decisiones individuales mediante la acción de tutela resulta en una medida insuficiente para proteger el derecho. El derecho



de petición se protege en estos casos impartiendo órdenes que permitan superar los problemas estructurales que impiden la respuesta oportuna.

Para resumir todo lo dicho en este sentido de la siguiente manera concluye la Corte en la Sentencia T-1234 de 2008:

“1. No se ha superado el estado de cosas inconstitucional que ha sido declarado por la Corte Constitucional en Cajanal, lo cual implica que las autoridades competentes deben tomar los correctivos, no desde una perspectiva sancionatoria sino de apoyo, vigilancia y control de los procesos orientados a una respuesta efectiva. 2. Como quiera que se trata de un problema estructural, salvo lo que pueda establecerse en cada caso concreto, no puede concluirse de manera general que la mera omisión de respuesta en término resulte imputable a título de dolo o de culpa a las autoridades responsables en Cajanal. No cabe, pues aplicar el criterio conforme al cual, establecida la mora, la misma resulta automáticamente atribuible a negligencia de la entidad, sino que es preciso determinar si se está en presencia de un problema estructural que excluye la culpa en los casos concretos. 3. Por las circunstancias que se han anotado, la regla conforme a la cual, en los incidentes de desacato el incumplimiento objetivo de la orden de tutela impone al destinatario de la misma la carga de explicar su conducta omisiva como presupuesto para evitar la sanción, no opera en este caso.”

12

Analizados los dos casos, a título de antecedentes, se puede encontrar similitudes en el caso que se expone ahora ante la Sala Especial de Seguimiento.

Obsérvese como, si se toma el caso Cajanal, hay un ECI declarado, pero no es este el punto sobre el cual gira las peticiones de este documento, ya que éste como bien se conoce el ECI de desplazados, es un escenario mucho más amplio y tienen unos componentes que ahora no se tocan (sobre este tema más adelante se ampliará). Lo que se observa, tal como ocurrió tanto en Cajanal como en Colpensiones es la necesidad de reconocer una sobre carga operativa en la Unidad para las Víctimas, proveniente (i) de la intensificación de derechos de petición que paulatinamente ha venido desbordando la capacidad operativa de la entidad y como consecuencia la (ii) el incremento insostenible de acciones de tutela que concluyen en sanciones por desacato en contra de los funcionarios de la entidad. Aquí se podría hablar de un problema propio de la Unidad que se ha venido agravando en la medida en que las acciones de tutela se han convertido en el medio expedito por el cual se accede a los mecanismos de atención humanitaria y reparación sin que medie un estudio detallado que se requiere para clasificar en qué estado se encuentra cada una de estas personas. Este es un tema “complejo” pues como se sabe requiere la intervención de varias entidades del Estado en su conjunto para conjurar las necesidades de las personas en sus diferentes etapas.

Otro punto a tener en cuenta y que es objetivo, es que la entidad está en un permanente estado de acomodo a los desarrollos reglamentarios de la Ley 1448 de 2011 y a los importantes pronunciamientos jurisprudenciales que se han venido dando. Es decir, la



Unidad debe tener una vocación de flexibilidad en el tiempo que le permita amoldarse a una circunstancia que es nueva para el país que es el reconocimiento de las víctimas como parte de la política de Estado en su conjunto, y en parte como consecuencia del liderazgo que la H. Corte ha tenido en la materia en función de la sentencia T-025 de 2004, pero que está en continuo movimiento y lo seguirá estando por algunos años. Esta situación no tiene comparación con los casos de Cajanal y Colpensiones, pues la administración de pensiones, tienen modelos casi estáticos o que tienen un movimiento poco comparable como los que el país ha estado viviendo desde la sentencia T-025 de 2004, pero si suman a la hora de realizar el análisis de las razones por las cuales se encuentra un problema de la capacidad operativa de la Unidad que debe ser solventado.

13

Otro punto en común con los casos comparados, es que la Unidad ha realizado ingentes esfuerzos para resolver el problema de las peticiones. Sobre este tema este escrito resume las acciones llevadas a cabo en la primera parte del Capítulo 5., pero estos esfuerzos hoy resultan insuficientes si no se cuenta con la intervención de la Corte, pues se requiere al igual que en el caso de Colpensiones la adopción de un modelo de priorización que permita que la distribución de cargas públicas y con ello los recursos del Estado sean priorizados, para que las soluciones puedan llegar a un buen término.

Finalmente, al igual que en Cajanal y Colpensiones, existe una carga desbordada de arrestos y multas en contra de los directivos de la entidad, los cuales traen consigo consecuencias en varios frentes. Uno que se enlaza con lo dicho anteriormente, es que la atención no se prioriza a los más vulnerables sino a quienes tienen la oportunidad de interponer una tutela (que muchas veces es incitada por grupos de personas inescrupulosas, tal como este documento también lo demuestra) y, dos, porque está en riesgo la libertad y el buen nombre de los funcionarios que, en un Estado de problema estructural la máxima diligencia que puedan imponer a sus funciones no es suficiente por sí misma para conjurar las situaciones.

Dicho lo anterior, este documento se ha construido de manera tal que se puedan evidenciar y probar que están dados todos los requisitos que los antecedentes exigen para que se dicten las medidas que se solicitan, y de ser así lograr superar y llevar a buen término la construcción sólida de una institución que siga en la senda de cumplir las exigencias de la Sentencia hito T-025 de 2014, y todos sus autos de seguimiento.



3 NOTA PRELIMINAR: RELACIÓN DEL PLAN DE TRABAJO CONTENIDO EN ESTE DOCUMENTO CON EL CONTEXTO DEL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL (ECI) DECLARADO POR LA CORTE CONSTITUCIONAL EN LA SENTENCIA T 025 DE 2004

Se ha considerado útil la inclusión de esta nota preliminar con el fin contextualizar en qué puntos el seguimiento del ECI se relaciona con este plan de trabajo, y en qué puntos no. Esto teniendo en cuenta que la superación de toda la falla estructural que se ha decantado a lo largo del proceso de seguimiento a la Sentencia T 025 de 2004, no solo tiene que ver con algunas de las peticiones que se elevan a la Unidad para las Víctimas (objeto preciso de este plan), sino que hay otros componentes que están trabajándose en el marco del ECI.

14

La Corte Constitucional declaró en la Sentencia T 025 de 2004 que existía un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado. Dicha declaratoria se derivó de la verificación de las amenazas y vulneración de los derechos a la población desplazada y de falencias estructurales en la política pública que hacían deficiente el restablecimiento de sus derechos. Esa declaratoria conllevó un interesante y útil proceso de seguimiento a las órdenes dictadas en la mencionada sentencia. En este tiempo, debido a la complejidad del problema, se han dictado otras órdenes, todas, orientadas a remediar la violación masiva de los derechos *ius fundamentales* y, con sendos autos estructurales y de trámite, se ha observado como la Sala Especial de Seguimiento, excepcionalmente creada para este caso emblemático, de una manera responsable con el Estado ha ido ajustando su lente conforme con los hechos que han transcurrido en el marco del conflicto armado.

En atención a esta problemática, el Gobierno Nacional ha orientado su gestión para hacer cesar dichas vulneraciones y amenazas. Los esfuerzos no han cesado. Particularmente, en los últimos 5 años, a partir de la expedición de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, se fortaleció considerablemente la política pública, y con ella, la diligencia institucional, presupuestal y de reconocimiento de la problemática de la victimización en el marco del conflicto armado. Con base en este creciente esfuerzo se han evidenciado resultados en el restablecimiento de los derechos constitucionales de las víctimas de desplazamiento forzado.

Un ejemplo de lo anterior, y de manera breve para este escrito, puede sintetizarse en que el fortalecimiento de la infraestructura operativa y el presupuesto ejecutado¹⁰ contribuye de manera progresiva a garantizar y restablecer los derechos de 6.420.490¹¹ de víctimas sujetos de atención, de las cuales el 90,3% (5.800.686) son víctimas de desplazamiento forzado. Este volumen de atención representa cerca del 13%¹² de la población

¹⁰ A la fecha se han asignado 45,5 billones (41,9 a precios constantes 2012) en la implementación de la Ley de los 31,1 billones estimados entre 2012 y 2016.

¹¹ El RUV reporta 8.040.748 personas incluidas con corte al 1 de mayo de 2016,

¹² La población estimada a 30 de junio de 2016 para Colombia es de 48.747.708 personas. Tomado de la página del DANE: www.dane.gov.co.



colombiana, cifra que supera de forma considerable los esfuerzos realizados en otros países¹³.

Estos avances permitieron al Gobierno plantear a la Corte Constitucional, en septiembre de 2015, que examinara la posibilidad de declarar una superación parcial del estado de cosas inconstitucional en algunos de sus componentes, sin desconocer que es imperativo sostener y acrecentar los esfuerzos para lograr el restablecimiento pleno de los derechos de esta población¹⁴. Para este propósito, el Gobierno analizó de manera general¹⁵ el grado de superación de las condiciones que dieron lugar al ECI, con el fin de evidenciar los niveles de avance de cada uno de los 28 componentes de política sobre los cuales, se consideró, (y así se propuso al Alto Tribunal) la Corte Constitucional ha realizado el seguimiento a la garantía efectiva de los derechos de las víctimas.

15

En ese escenario el Gobierno, a través de la Unidad para las Víctimas, propuso declarar que se han garantizado lo que se denominó “*componentes habilitantes*”, pues se han superado las falencias estructurales¹⁶ identificadas por la Corte Constitucional en su momento, y con ello declarar la superación ECI en tales componentes. Asimismo, se solicitó el levantamiento del ECI en los derechos a la educación, a la salud y a la alimentación (frecuencia y diversidad) de la población en situación de desplazamiento forzado.

Por otra parte, el Gobierno también solicitó a la Corte Constitucional que reconociera la existencia de avances significativos en el goce efectivo de ciertos derechos

¹³ El Estado colombiano reconoce la importancia de reparar a todas las víctimas del conflicto armado interno. En este aspecto Colombia es un caso excepcional a nivel mundial: (i) en primer lugar, porque a diferencia de todos los países que han experimentado conflictos armados internos, y cuyas medidas de reparación han sido adoptadas tras la resolución de los conflictos, dichas medidas se han adoptado aún en medio de la confrontación armada; (ii) en segundo lugar, porque ha existido una evolución en la forma como el Estado colombiano ha abordado la reparación a víctimas durante las últimas décadas, pasando de la ausencia absoluta de medidas de reparación que caracterizó los procesos de desmovilización de grupos guerrilleros a comienzos de los noventa, hacia una concepción altamente garantista de los derechos de las víctimas, como la que se manifiesta a través de la actual Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Hoy Colombia cuenta con un programa de reparaciones ampliamente comprehensivo, tanto del universo de víctimas y hechos victimizantes, como de las medidas y beneficios otorgados a dicha población, lo que configura al actual programa de reparaciones como un caso excepcional y reconocido a nivel mundial por sus altos niveles de complejidad e integralidad. Lo anterior se evidencia al comparar el caso colombiano frente a otros países que han vivido procesos transicionales, tales como Perú, Chile, y Guatemala. El número de víctimas sujeto de atención y/o reparación en Colombia (6,4 millones), es equivalente a 23 veces el total de las víctimas registradas en Perú, Guatemala y Chile, sumadas como un todo. Asimismo, en Colombia dicho número equivale al 13% de la población, mientras que en ninguno de los demás casos anteriormente señalados esta cifra supera el 1%. Adicionalmente, el programa de reparación implementado en el país es el único que incluye la indemnización a víctimas de desplazamiento forzado, y en relación con otros programas, es el que mayor número de hechos victimizantes reconoce y el que más beneficios otorga.

¹⁴ Ver intervención sobre las conclusiones y solicitudes en relación con la superación del estado de cosas inconstitucional presentado a la Corte Constitucional en audiencia pública del 14 de septiembre de 2015.

¹⁵ Tal como lo afirma el informe presentado el 14 de agosto de 2015 a la Corte Constitucional, el análisis se realizó teniendo como criterios: (a) mediciones comparables basadas en la Encuesta de Goce Efectivo de Derechos realizada en asocio con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), examinado avances entre 2010 y en el periodo 2013-2014; y, (b) superación de falencias estructurales en la política pública.

¹⁶ Según se expuso a la Corte Constitucional, los *componentes habilitantes* hacen referencia a los elementos que constituyen condiciones necesarias para asegurar el desarrollo y la sostenibilidad de la política pública, e igualmente para garantizar un impacto positivo en el goce efectivo de derechos de las víctimas del conflicto armado. En particular, el Gobierno solicitó a la Corte Constitucional declarar como garantizados los componentes habilitantes de presupuesto, capacidad institucional, coordinación Nación – Territorio, participación, registro y sistemas de información.



fundamentales y otros de naturaleza distinta pero de trascendencia para las víctimas¹⁷, a la par que se reconoció que también es necesario concentrar mayores esfuerzos en las acciones tendientes a superar otras falencias asociadas a los derechos a la reunificación familiar, vivienda rural, justicia y protección de tierras con el objetivo de asegurar el restablecimiento y garantía efectiva de los derechos de las víctimas.

Con ese breve recuento es importante precisar en qué parte de todo el escenario del ECI se ubica este plan de trabajo y las peticiones que se consideran útiles para llegar a su cumplimiento. En efecto, el ECI hace referencia a un problema complejo en el que se integran diferentes factores institucionales que han generado la afectación de los derechos de las personas desplazadas. La superación de estos factores ha requerido una respuesta integral del Estado, y más específicamente del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas - SNARIV¹⁸. Esta respuesta ha debido abordar falencias estructurales asociadas con los elementos habilitantes y el impacto de la acción del SNARIV en el goce efectivo de derechos de las víctimas a la (i) salud, (ii) educación, (iii) alimentación, (frecuencia, diversidad y seguridad alimentaria), (iv) subsistencia mínima, (v) vida, (vi) libertad, (vii) seguridad, (viii) integridad personal (prevención y protección), (ix) vivienda urbana y rural, (x) retornos y reubicaciones, (xi) restitución de tierras; (xii) generación de ingresos, y (xiii) verdad y justicia.

16

Por su parte, la problemática puesta en conocimiento de la Corte Constitucional, a través del memorial radicado el 11 de mayo de 2016, mediante el cual se solicita la suspensión de órdenes de sanciones derivadas del desacato de acciones de tutela y que este plan de trabajo desarrolla, hace referencia al masivo y creciente número de peticiones y tutelas interpuestas frente a la Unidad para las Víctimas. Es decir, corresponde a un problema que enfrenta a una sola de las instituciones responsables del ECI, y que ninguna otra entidad lo vive en la misma intensidad y dimensiones. Dicha situación, dada la naturaleza misma que comporta, está poniendo el riesgo del cumplimiento de la labor misional de la Unidad para las Víctimas, que hasta el momento ha mostrado grandes avances e importantes logros¹⁹.

El análisis interno lleva a dos conclusiones orientadoras, (i) las peticiones y acciones de tutela provienen, no solo de víctimas de desplazamiento forzado – aunque sí en cuanto son las principales solicitantes –, sino también de víctimas de otros hechos victimizantes distintos al desplazamiento forzado; y (ii) lo más importante, es que si bien la tutela se ha instaurado como uno de los elementos más importantes para la protección de los derechos fundamentales a partir de la Constitución de 1991, hay casos claros y objetivamente demostrables donde su ejercicio la desnaturaliza. Por ello, su uso masivo la

¹⁷ Sobre estos derechos el documento de septiembre habló, en particular de (i) aquellos de aplicación inmediata que corresponden a *vida, integridad, seguridad y libertad personal, identificación y subsistencia mínima*; (ii) aquel referido a la *seguridad alimentaria*; (iii) los asociados a la *estabilización socioeconómica* y que corresponden a *vivienda urbana* y a la *generación de ingresos*; y (iv) los relacionados con la *verdad, restitución de tierras, retornos y reubicaciones*.

¹⁸ El SNARIV está integrado por 37 entidades y también lo integran todos los municipios y departamentos del país, según el artículo 160 de la Ley 1448 de 2011. A la fecha, el SNARIV está integrado por 52 entidades del nivel nacional.

¹⁹ La Unidad para las Víctimas presentó el 16 de mayo de 2016, a la Sala Especial de Seguimiento un informe sobre el balance de los logros y resultados de la Entidad en la implementación de la Ley 1448 de 2011, desde su creación hasta mayo de 2016.



convierten en la vía expedita para alterar los criterios contemplados en la política pública, en perjuicio de ciertos sectores poblacionales que muchas veces son los más vulnerables. En este punto es donde más se debe centrar el análisis de este caso en concreto.

Para ahondar en lo dicho, el fenómeno actual de los derechos de petición y la interposición de tutelas y concretamente, la materialización de éstas, ha retado la estructura operativa de la Unidad para las Víctimas que ha tenido que volcar gradualmente sus esfuerzos en atender por vía de tutela solicitudes que deberían regularizarse a través de la respuesta administrativa ordinaria, en la cual son imperativos los criterios de priorización basados en los lineamientos constitucionales, tema que más adelante se propondrá a la Corte Constitucional como una de las fórmulas para dar solución a la problemática.

17

Visto lo anterior y para aclarar cómo este plan de trabajo es la oportunidad planteada para lograr que la Unidad para las Víctimas pueda desarrollar su labor misional, es importante tener en cuenta las tres principales causas identificadas por las cuales una víctima interpone una petición y una tutela, y que pueden estar asociadas o no, a los componentes previstos en el ECI, así como a otras decisiones de la Corte Constitucional, como la sentencia SU 254 de 2013.

La primera causa es la asociada con la entrega de atención humanitaria, componente que es objeto del seguimiento del ECI. Para esta causa, el Gobierno Nacional, en cumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional y en procura de superar las falencias identificadas en el marco del ECI sobre atención humanitaria, expidió el Decreto 2569 de 2014 (integrado hoy en el Decreto Sectorial 1084 de 2015). En el plan de trabajo se propondrá la adopción de los criterios de priorización establecidos como fórmula para las instituciones y los jueces para la satisfacción de este derecho a la víctima.

La segunda causa es la asociada a las circunstancias posteriores al registro de víctimas (post-registro), que se relacionan con el seguimiento del ECI pero también, con otros hechos victimizantes. En esta materia es conveniente diferenciar el alto grado de superación de las falencias estructurales identificadas por la Corte Constitucional en el marco del ECI en relación con el *registro*, frente al fenómeno referido a los derechos de petición y tutelas sobre circunstancias *post-registro*. La Unidad para las Víctimas ha demostrado ante la Corte Constitucional la superación del subregistro, lo que permitió solicitar la superación del ECI en esta materia. El Registro Único de Víctimas – RUV es una herramienta sólida, consolidada y está disponible de manera eficiente para todas las víctimas del conflicto armado. Sobre las situaciones, la mayoría de ellas posteriores al acto administrativo que define su inclusión como víctimas versará este plan de trabajo²⁰.

²⁰ El plan de trabajo se concentrará sobre las circunstancias asociadas al post registro. Sin embargo, la Unidad para las Víctimas recibe peticiones asociadas a la inclusión en el Registro Único de Víctimas, las cuales son marginales, pues equivalen al 1%.



La tercera causa no está relacionada con el ECI y tiene que ver con *el acceso a la indemnización administrativa*. Las víctimas tienen una alta expectativa de querer acceder a esta medida de manera inmediata, lo que conlleva un colapso institucional para responder la masiva interposición de estas peticiones. De otra parte, al no estar esta medida asociada al mínimo vital, se acoge el criterio establecido por la jurisprudencia constitucional, por lo cual se presentará un plan para su implementación gradual y progresiva.



4 SITUACIÓN ACTUAL DE LA UNIDAD PARA LAS VÍCTIMAS EN MATERIA DE (I) DERECHOS DE PETICIÓN Y (II) ACCIONES DE TUTELAS Y SU IMPACTO EN LA GARANTÍA DEL GOCE EFECTIVO DE DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS

4.1 Contexto para la situación actual. El impacto negativo de la proliferación de tutelas en el goce efectivo de derechos (GED) de la población más vulnerable de víctimas

19

La Unidad para las Víctimas ha afrontado un incremento permanente de los derechos de petición y acciones de tutelas interpuestas por las víctimas mediante los cuales, pretenden acceder rápidamente a las medidas de atención, asistencia y reparación integral definidas en la Ley 1448 de 2011, tal como se manifestó a la Corte Constitucional en el memorial de solicitud de suspensión de sanciones, documento presentado en la fecha 11 de mayo de 2016.

La acción de tutela es utilizada indistintamente para acceder a las medidas dispuestas en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Decretos Ley Étnicos y decretos reglamentarios, principalmente, en lo relacionado con la atención humanitaria. Su constante crecimiento la convierte en un criterio cada vez más importante de priorización para el otorgamiento de esta medida a la población víctima. En la mayoría de casos, se accede a la entrega humanitaria, a la indemnización administrativa, entre otras medidas, como respuesta a las peticiones y acciones judiciales interpuestas, sin una verificación previa de la real situación de vulnerabilidad de la víctima.

La falta de verificación exhaustiva, que responde al deber ser, obedece a que la Unidad para las Víctimas debe cumplir órdenes judiciales de tutela que en su mayoría otorgan 48 horas. Como podrá entenderse, y es apenas natural dada la especificidad y complejidad del asunto, este plazo excede las capacidades de la estructura operativa de la Entidad, a pesar de los crecientes esfuerzos que de manera progresiva la Unidad implementa y ejecuta para dar respuesta oportuna a los fallos judiciales, como se expondrá más adelante.

Por tal razón, la acción tutela resulta siendo favorable a las víctimas en casi la totalidad de los casos, con lo cual la Entidad – para cumplir las órdenes judiciales – no tiene más alternativa que hacer el pago en los términos ordenados, incluso por encima de los criterios de priorización según la vulnerabilidad o de priorización del accionante en relación al universo total de víctimas que solicitan la misma medida. Esto significa que el acceso a las medidas de atención, asistencia y reparación integral vía tutela, como ya se ha dicho, se ha perfilado como el mecanismo para su materialización y ha generado la validación de su solicitud por vía judicial.

Pese a que la acción de tutela es un mecanismo extraordinario por naturaleza, su interposición masiva para acceder a la ayuda humanitaria deriva en condiciones como: a) afectación a los procedimientos y rutas establecidas para acceder a los derechos por la



vía administrativa, los cuales se diseñan en función de asegurar el efectivo acceso a la atención humanitaria, fundamentando la prioridad en la asignación mediante criterios de vulnerabilidad y protección de sujetos de especial protección constitucional; y b) generación de condiciones de desigualdad en el acceso y garantía de los derechos dentro del conjunto de población desplazada. Esto por cuanto pone en condición de desventaja a los hogares desplazados que no hacen uso de este recurso subsidiario, pues el acceso a la medida debe realizarse conforme a los términos judiciales, por oposición a los términos administrativos planeados en función de medir y entregar esta medida de manera prioritaria a los hogares más vulnerables.

En el 2011 la institucionalidad²¹ contabilizaba un registro aproximado de 4.5 millones de víctimas del conflicto armado, conforme a las disposiciones normativas y jurisprudenciales vigentes y aplicables. Esto quiere decir que durante la implementación de la Ley 1448 de 2011, el universo de esta población tiene un incremento, aproximado, de 3.7 millones de personas, pues uno de los principales mandatos fue superar el subregistro²² histórico. Esto implicó, por lo tanto, un esfuerzo institucional en la recepción de nuevas declaraciones, de rectificación de información, de valoración de casos recibidos por la anterior institucionalidad y de aquellos recibidos en vigencia de la Ley 1448 de 2011.

En consecuencia, a pesar de los esfuerzos del Estado previstos inicialmente para implementar la política pública, los resultados hoy alcanzados, en términos de cobertura y garantía de derechos, requieren un reingeniería institucional que permita fortalecer la institucionalidad para atender las circunstancias actuales relacionadas con la masividad de las solicitudes que responden, precisamente, a la verificación y validación de la información que reporta el RUV, es decir, debe existir una sincronía entre los avances de la política y los requerimientos de la población víctima y tendientes a su inclusión social.

²¹ El programa de Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos Calderón, Prosperidad para Todos, 2010 – 2014, contó con un eje relacionado con el diseño e implementación de una política pública orientada a la reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y con ello, entre otros relevantes aspectos, promover y consolidar la paz y la reconciliación nacional. Esto, principalmente, mediante un marco legal, sin precedentes en el país, que pretende recomponer el tejido social con medidas de atención, asistencia, reparación y garantías de no repetición. En ese sentido, la Ley 1448 de 2011, con el propósito de cumplir los objetivos de reparación integral a las víctimas del conflicto armado, que incluye la atención, la asistencia, la indemnización y las garantías de no repetición, constituyó una institucionalidad que se encarga, según la dinámica del conflicto y los avances en las negociaciones de paz, de diseñar, construir, concertar, e implementar las políticas, planes y programas que garanticen la materialización de dichas medidas, con un enfoque diferencial de derechos. En consecuencia, el Gobierno constituyó la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; el Centro de Memoria Histórica, adscritas al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, y la Unidad de Restitución de Tierras Despojadas, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y fortaleció el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, cuyo principal espacio responde al Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que preside el Presidente de la República y las diferentes carteras ministeriales competentes.

²² El universo, aproximado, de 8 millones de personas víctimas no es constante en atención a la dinámica del conflicto armado, a las decisiones judiciales, y a la confianza generada en aquéllas para rendir la declaración ante el Ministerio Público. Asimismo, el RUV comprende (i) lo consignado en el anterior Registro Único de Población Desplazada, (ii) la incorporación de otros hechos victimizantes; (iii) la inclusión de víctimas directas e indirectas como el homicidio y la desaparición forzada; (iv) la valoración de 302.508 solicitudes recibidas por la anterior institucionalidad; (v) la valoración de 1.148.853 declaraciones recibidas por el Ministerio Público en vigencia de la Ley 1448 de 2011 y que responden, en un 70% aproximado, a eventos ocurridos con anterioridad al 2011; y (vi) la inclusión de alrededor de 3.7 millones nuevas personas víctimas.



Estos elementos están detallados en el referido memorial de solicitud que se presentó el 11 de mayo de 2016 a la Corte Constitucional, en el cual, se hizo mención al estudio que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado realizó en 2015²³ sobre la judicialización en el acceso a las medidas de atención, asistencia y reparación integral previstas en la Ley 1448 de 2011. Ese estudio indicó que si bien es cierto la acción de tutela puede ser percibida como un mecanismo más “eficaz” por parte de las víctimas para la protección de sus derechos, su uso masivo se traduce, no solo en los beneficios obtenidos por los tutelantes, sino en los efectos negativos sobre los no tutelantes. Esto significa que la interposición de acciones de tutela ha tenido un efecto regresivo en tanto que quienes no interponen tutela no tienen prioridad, y los que la interponen, tienden a concentrarse en los grupos comparativamente menos vulnerables. El estudio estima que, el 73% de las víctimas que interponen acción de tutela, pertenecen a las categorías de vulnerabilidad baja y media baja, y solo el 7% corresponde a la población más vulnerable, de manera que, las acciones de tutela pueden conllevar a mayor desigualdad en la protección de los derechos de las víctimas.

21

La Unidad para las Víctimas realizó una verificación de la situación de vulnerabilidad de los tutelantes y evidenció también que el 54 % de ellos, ha superado sus necesidades en subsistencia mínima, es decir, no es la población más vulnerable.

Según se señaló, la pretensión más solicitada es la atención humanitaria, y se acude a los jueces con el fin de acceder al pago, evitar su suspensión o acelerar su desembolso. Los plazos judiciales implican que el orden de las prioridades necesariamente debe ser redefinido. Con el presente plan de trabajo se pretende normalizar la situación de masividad y no respuesta oportuna a través de la definición y validación de criterios que permitirán regularizar la prelación de la respuesta administrativa sobre la judicial, garantizar los derechos de todas las víctimas con la prelación de las más vulnerables, y disminuir la congestión judicial.

En los diferentes procesos de tutela la situación relacionada con las condiciones de vulnerabilidad de la víctima accionante no logra ser confrontada por los jueces con los registros administrativos con los que cuenta la Unidad para las Víctimas debido a la imposibilidad de la Entidad de dar respuesta oportuna y de fondo a la demanda en los tiempos establecidos. La casuística del ejercicio judicial también hace imposible para los operadores judiciales evaluar a cada víctima en relación con los otros millones de personas víctimas que enfrentan igual o mayor grado de vulnerabilidad. Una vez dispuesta la orden de tutela se genera un nuevo criterio de priorización que, frente al incremento de los procesos de tutela, tiende a impactar en los procedimientos administrativos contemplados para el acceso y materialización de las medidas de la política pública de víctimas y no atender en primer lugar a quienes más lo requieren.

²³ Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. 2016. “Riesgos y costos de litigiosidad contra el Estado en escenarios de postconflicto: El caso de la reparación a víctimas”.



4.1.1 Casos emblemáticos donde se han beneficiado víctimas no priorizadas

El referido ejercicio de focalización y priorización, parte de la vulnerabilidad de las víctimas y de la sostenibilidad fiscal para superar el asistencialismo y alcanzar la estabilización socioeconómica. Empero, las órdenes judiciales están orientando la ejecución de la política al proteger, por ejemplo, a quienes ya superaron la subsistencia mínima, incluso no presentan situación de vulnerabilidad, en desmedro de hogares recientemente desplazados o con carencias extremas, según el mencionado estudio de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

22

La práctica de la política ha entendido que la entrega de atención humanitaria obedece a un apoyo o auxilio económico sistemático e independiente de la vulnerabilidad, situación contraria a la jurisprudencia constitucional y que fortalece la acción de intermediarios que logran mediante interpretaciones ajenas a la realidad, pero convincentes, que las víctimas, bien directamente, bien con mandatos²⁴, incluso mediante la agencia oficiosa, formulen derechos de petición y acciones de tutela que, aunados a la coyuntura y/o dificultades en la ejecución de la política, que se presentan en este plan de trabajo, han desestabilizado la respuesta a dicha población y a los jueces por parte de la Unidad para las Víctimas en términos de coherencia, fondo y oportunidad.

Esa situación genera mayor congestión en los despachos judiciales que al no tener una respuesta a la acción de tutela consideran ciertas las afirmaciones esgrimidas, según lo dispuesto en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, cuando no necesariamente corresponden a la real situación de la víctima. Esto ha conllevado la imposición de órdenes que no atienden a lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011 o, también, no acatan los precedentes jurisprudenciales, por tanto, generando sanciones de arresto y multa que deben, igualmente, controvertirse a través de acciones de tutela presentadas por los directivos de la Entidad.

A continuación, algunos casos que reflejan esta situación. (Ver sentencias que se encuentran en el Anexo No. 1).

- a. **Indemnización administrativa. Juez Civil del Circuito de Los Patios, Norte de Santander. Expediente 2014-183.** Este despacho judicial ordenó a la Unidad para las Víctimas reconocer a cada uno de los miembros del hogar desplazado, en su condición de víctimas, indemnizaciones individuales y equivalentes a 17 SMMLV al momento del pago. Esta orden judicial desconoce la normatividad aplicable en cuanto a los montos de la reparación y el principio de distribución de los mismos (Artículo 149 del Decreto 4800 de 2011 integrado en el Decreto Sectorial 1084 de 2015), según lo ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia SU 254 de 2013. Asimismo, no aceptó la explicación realizada por la Unidad para las Víctimas, por el contrario, sancionó con órdenes de arresto y multa por considerar que no se había cumplido en los términos judiciales señalados cuando, como es

²⁴ En la Ley 1448 de 2011, artículo 44, se reglamentó lo pertinente con el propósito impulsar la gratuidad de los trámites y hacer menos onerosos los servicios profesionales de abogados de conformidad con el principio de solidaridad.



evidente, se trata de una orden judicial de imposible cumplimiento por ser contraria a lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011 y a lo definido en la referida sentencia de unificación.

En este proceso de tutela, como en otros adicionales conocidos por este operador judicial y tramitados por el mismo apoderado, además de confundir y generar expectativas falsas a los accionantes, vulneró injustificadamente los derechos a la libertad y patrimonio de las directivas de la Entidad quienes, en ejercicio del mecanismo de amparo, acudieron a la Corte Suprema de Justicia, evidenciando el yerro interpretativo en relación con la medida de indemnización administrativa y solicitando levantar las sanciones por cumplimiento. La Corte Suprema de Justicia, en aplicación del precedente relacionado con el levantamiento de las sanciones, dejó sin efectos las sanciones impuestas por el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios, Norte de Santander, por considerar que se había brindado cumplimiento, pero sin analizar las razones por las cuales no era posible acceder a la orden judicial en los términos dispuestos y que conllevaron la imposición inicial de las sanciones hoy levantadas.

23

- b. Atención humanitaria. Juzgado 5º de Familia del Circuito de Neiva, Huila. Expediente 2016 – 00059.** La implementación del Decreto 2569 de 2014, que regula la entrega de la atención humanitaria según la verificación de las carencias actuales, conlleva adelantar un procedimiento administrativo con respeto al debido proceso y contradicción, es decir, la eventualidad de interponer recursos, incluso demandar judicialmente la decisión de la administración. El operador judicial dispuso, principalmente, inaplicar la Resolución 0600120150023767 del 3 de diciembre de 2015 por medio de la cual se suspendió la atención humanitaria y, en su lugar, realizar un proceso de caracterización para verificar de forma cierta el producto financiero que adquirió un miembro del grupo familiar; indicar nombre de la entidad bancaria, nombre de la persona adquirente, cuantía del producto o crédito financiero y plazo o forma de pago; y establecer si realmente persisten las condiciones de vulnerabilidad.

En el marco de una acción de tutela, conforme a los principios de informalidad, oficiosidad, entre otros, el juez tiene un amplio margen de decisión pero teniendo presente las especiales circunstancias, no solo de la víctima, sino porque la decisión administrativa está soportada en información gestionada directamente con la víctima y aquella que reportan²⁵ las entidades del SNARIV a la Unidad para las Víctimas. Ese cruce y verificación de información responde a la imposibilidad de verificar presencialmente – visitas domiciliarias – las condiciones de cada uno de los hogares objeto de atención e incluidos en el RUV.

- c. Oferta institucional. Tribunal Superior de Bogotá, Sala Restitución Tierras. Expediente 2015 – 0173500.** Las medidas de atención, asistencia y reparación

²⁵ Esta información la recibe la Unidad para las Víctimas, a través de los acuerdos de interoperabilidad vigentes con la Red Nacional de Información. La información debe estar actualizada y reportarse periódicamente.



integral, según lo dispone el ordenamiento jurídico, recaen en diferentes entidades del Estado y de Gobierno, especialmente aquellas relacionadas con la oferta institucional. En este caso la orden judicial se circunscribió a evaluar en 15 días las posibilidades de acceso a vivienda con base en el subsidio asignado, incluido el que posiblemente otorgó el Distrito Capital y, con base en el resultado del análisis, definir la mejor opción, informar al accionante la solución adoptada, el tiempo máximo para hacerla efectiva y la forma cómo lo acompañará en la concreción de su derecho de acceso a la vivienda.

La Unidad para las Víctimas, a pesar de su rol de coordinadora del SNARIV, no gestiona o adjudica vivienda, como resulta difícil verificar la mejor solución de vivienda sin el concurso de la víctima, por tanto, los operadores judiciales de instancia, previo a la solución del caso, deben verificar las competencias en materia de atención, asistencia y reparación integral previstas para vincular a las diferentes y diversas entidades competentes y proferir órdenes coherentes con la política. Esto pudiera realizarse a través de un trabajo mancomunado²⁶ con el Consejo Superior de la Judicatura donde se explique a los diferentes jueces las competencias institucionales en la implementación de la Ley 1448 de 2011.

4.1.2 Agencia oficiosa. Requisitos. Exigencia

En la dinámica y congestión judicial la judicatura no verifica en todos los casos los criterios determinados para la agencia oficiosa por parte de la Corte Constitucional²⁷ y que resultan indispensables porque pudieran gestionarse beneficios que no recibirá la víctima y que pudieran estar favoreciendo el fraude contra ella. Estos requisitos responden a (i) que se haga a través del representante legal de la asociación de desplazados, acreditando debidamente su existencia y representación dentro del proceso de tutela; (ii) que se individualice, mediante una lista o un escrito, el nombre de los miembros de la asociación a favor de quienes se promueve la acción de tutela; (iii) que no se deduzca de los elementos probatorios que obran en el proceso que el agenciado no quiere que la acción se interponga en su nombre.

La verificación de dichos requisitos es indispensable porque se presentan situaciones relacionadas con (i) tutelas masivas con una misma dirección de notificación y que pudieran corresponder a sedes de intermediarios que, además de no cumplir con lo previsto en la Ley 1448 de 2011 frente al principio de solidaridad, se quedan con un buen porcentaje de las medidas económicas asignadas a las víctimas; y (ii) tutelas que se formulan sin el agotamiento de subsidiariedad, sin acreditar el eventual perjuicio irremediable, y que se admiten con la simple afirmación de ser víctimas del conflicto armado.

²⁶ Entre los años 2012 y 2013, en concurso con el despacho del magistrado Néstor Raúl Correa, se proyectó una circular que identificaba las entidades competentes conforme a cada una de las medidas de atención, asistencia y reparación integral previstas en la Ley 1448 de 2011.

²⁷ Esta línea jurisprudencial, iniciada en la Sentencia T 025 de 2004, ha sido ratificada en diferentes pronunciamientos, tales como T 1067 de 2007, T 190 de 2009, y T 732 de 2013.



Para garantizar que intermediarios inescrupulosos se aprovechen de la vulnerabilidad de las víctimas y se queden con parte de los recursos que reciben, la Unidad para las Víctimas ha venido trabajando una serie de medidas con el Consejo Superior de la Judicatura. Las acciones que se realizan con el Consejo Superior de la Judicatura requieren de un impulso para que los Consejos Seccionales, especialmente donde se radican el mayor número de acciones de tutela contra la Unidad para las Víctimas, dispongan de medidas administrativas relacionadas con la radicación y el reparto de las demandas, la verificación de la real existencia de la agencia oficiosa, tal como en su momento se realizó en el departamento de Antioquia donde inicialmente se redujo la radicación de acciones de tutela pero al exigirse el cumplimiento de los referidos requisitos las tutelas terminaron radicándose donde no existía la misma o similar instrucción por parte de la Judicatura.

4.2 La situación actual de la Unidad para las Víctimas

La Unidad para las Víctimas, frente a la implementación de la Ley 1448 de 2011, Decretos Ley Étnicos y Decretos Reglamentarios²⁸, actualmente atiende más de 6.4 millones de personas, principalmente en lo concerniente a medidas como atención humanitaria, asuntos relacionados con el post registro, e indemnización administrativa.

Actualmente, hay 372.807²⁹ asuntos pendientes por resolver: 257.481 derechos de petición y 115.326 acciones de tutela (en cualquiera de sus instancias judiciales), según se explica a continuación. Estos datos³⁰ provienen de la base de datos de los casos en el gestor documental de la Entidad que determina el número de solicitudes identificadas para realizar el proceso de respuesta.

4.2.1 En materia de peticiones

En materia de peticiones, la Unidad para las Víctimas, con el fin de brindar la mejor atención a las víctimas ha desarrollado tres canales de atención de peticiones, el primero para atender solicitudes escritas, y otros dos para solicitudes verbales. Con esta estrategia la Unidad para las Víctimas ha logrado mayor cobertura territorial llegando a más víctimas por medios presenciales, telefónicos y ha iniciado también la atención virtual.

Lo que sigue a continuación hará referencia al canal escrito, en tanto, los canales presencial y telefónico se contemplarán como una parte del plan de acción que se explicará en el Capítulo 5 en lo relacionado con la atención a las víctimas.

²⁸ Entre otros, los Decretos 4800 y 4802 de 2011, los documentos Conpes 3712 y 3726 de 2011 por medio de los cuales se aprueba el Plan de Financiamiento de la Ley 1448 de 2011 y el Plan Nacional de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas, adoptado mediante el Decreto 1725 de 2012, respectivamente.

²⁹ Dato con corte 30 de abril de 2016.

³⁰ Las cifras pueden variar conforme al avance en la depuración y ajustes de la información en las herramientas y/o aplicativos de datos, que de manera progresiva se implementaran en el modelo de la gerencia aplicada a este plan de trabajo



4.2.1.1 Canal para las peticiones escritas

Como se muestra en la tabla No.1, en relación con el acumulado de peticiones correspondiente a los años 2015 y 2016, que asciende a 1.382.676, se han atendido 1.125.095, es decir un 81%. Esto deja 257.481 peticiones pendientes por respuesta. Esto indica que se requieren medidas especiales debido a que este cúmulo de peticiones constituye eventuales acciones de tutela.

Esos pendientes, como se observa en la tabla No. 2, obedecen en cerca del 99% a solicitudes de atención humanitaria, asuntos relacionados con el post registro y la indemnización administrativa, el 1% restante corresponde a solicitudes para el acceso a la oferta institucional a cargo de otras Entidades.

Lo anterior, obedece a factores que este plan de trabajo ha considerado, entre los que se destacan: (i) implementación y estabilización del modelo de atención humanitaria establecido en el Decreto 2569 de 2014 (integrado en el Decreto Sectorial 1084 de 2015); (ii) asuntos relacionados con el post registro; y (iii) reconocimiento y entrega de la indemnización administrativa, que serán objeto de intervención como se expone. Asimismo, frente al universo de víctimas incluido en el RUV, no es posible para el Estado suministrar de manera simultánea³¹ las diferentes medidas de atención, asistencia y reparación integral, y en especial, la indemnización administrativa.

Finalmente, en lo relacionado con la oferta institucional, en la misma Tabla No. 2, como se conoce, se relaciona con peticiones que se interponen a la Unidad para las Víctimas buscando la prestación de algún servicio por parte de otra de las instituciones del SNARIV, que no se incluyen en todo este plan de trabajo toda vez que el número de pendientes corresponden al mismo mes del corte, por lo cual deberán estar resueltas en el mes siguiente, lo que quiere decir que a la fecha de presentación de este escrito las 1.650 peticiones que muestra la tabla antes dicha, estarán en un porcentaje superior al 95% resueltas.

Tabla 1. Canal Escrito. Peticiones. Acumulado 2015 – Parcial 2016

Estado	Acumulado a diciembre -15	ene-16	feb-16	mar-16	abr-16	Total acumulado 2015 y parcial 2016
A Identificadas	1,138,935	41,136	37,368	49,269	115,968**	1.382.676
B Total atendidas	1,036,604	52,101	52,057	56,374	67,265	1,264,401
B1 Atendidas del 2015		15,515	20,709	20,002	3,995	60,221
B2 Atendidas del 2016		36,586	31,348	36,372	63,270	167,576
C Total pendientes (2015-2016)	102,331	91,366	76,677	69,572	118,275	118,275

³¹ Corte Constitucional. C 753 de 2013. “[E]n los programas masivos de reparación característicos de contextos de violencia generalizada y sistemática en los que un gran número de personas han resultado víctimas, se reconoce la imposibilidad de que un Estado pueda reparar y particularmente indemnizar por completo a todas las víctimas en un mismo momento”.



D Respuestas que requieren alcance según medición de carencias para atención humanitaria*						139,206
E Respuestas por emitir en peticiones(D+C)						257,481

Fuente: Unidad para las Víctimas. Grupo Respuesta Escrita. Corte 30 de abril de 2016

*La categoría D hace referencia a las peticiones que si bien fueron respondidas a las víctimas requieren un alcance que les fije la fecha de pago de la atención humanitaria o el no pago de la misma de acuerdo a la medición de carencias.

** El incremento de peticiones en el mes de abril es inusual y obedece a asuntos operativos que afectaron los flujos de ingreso.

27

Tabla 2. Canal Escrito. Distribución Pendientes

Tema	Pendientes	%
Atención Humanitaria	225.142*	87%
Asociadas al Registro Único de Víctimas	24.199	9%
Indemnización Administrativa	6.490	3%
Oferta Institucional	1.650	1%
Total	257.481	100%

Fuente: Unidad para las Víctimas. Grupo Respuesta Escrita. Corte 30 de abril de 2016

*La categoría de atención humanitaria de la tabla No. 2, refiere 225.142 peticiones pendientes de las cuales 139.206 corresponden a peticiones que si bien fueron respondidas a las víctimas requieren un alcance que les fije la fecha de pago de la atención humanitaria o el no pago de la misma de acuerdo a la medición de carencias (categoría D de la tabla No. 1). Las 85.936 restantes obedecen a peticiones a las que no se les ha dado respuesta.

4.2.2. En materia de tutelas

La Unidad para las Víctimas ha atendido el 58% de los requerimientos judiciales identificados y relacionados con acciones de tutelas entre 2015 y lo corrido del 2016. El 33% relacionado con asuntos cerrados por instancia obedecen a las dificultades para ubicar la información o insumo en los tiempos que determinan los jueces de la República (tabla No.3). La variación entre enero y marzo de 2016 obedece al cambio de operador³² y traslado de la sede de la operación, pero con tendencia al alza y a estabilizarse en un promedio de cerca de 60.000 asuntos atendidos por mes.

Tabla 3. Acciones de Tutela. Pendientes. Acumulado 2015. Parcial 2016

Estado	Acumulado a diciembre - 2015	ene-16	feb-16	mar-16	abr-16	Total acumulado 2015 y parcial 2016
A Identificadas	38,668	35,439	54,120	47,576	53,632	229,435
B Total atendidas		17,444	38,780	30,215	46,228	132,667
B1 Atendidas del 2015		3,843	8,268	5,822	10,954	28,888
B2 Atendidas del 2016		13,601	30,512	24,393	35,274	103,779

³² La adjudicación del Proceso Contractual No. 6069 al operador Américas BPS se realizó el 24 de diciembre de 2015, a instancias de la Agencia Colombia Compra Eficiente. Una vez adecuada la sede del operador, Américas BPS, se dio el traslado de la operación de respuesta a la sede actual.



C Cerradas por instancia superior*		16,091	22,068	19,141	17,364	74,664
D Total pendientes (2015-2016)	38,668	40,572	33,844	32,064	22,104	22,104
E Respuestas que requieren alcance según medición de carencias para atención humanitaria**						93,222
F Respuestas por emitir en tutela (D+E)						115,326

* Cerrados por instancia superior hace referencia a tutelas que, si bien fueron tramitadas por la Entidad en aras de dar respuesta, esta no llegó a ser oportuna y el operador judicial inició trámite a la siguiente etapa de la acción de tutela, por lo que la respuesta en la instancia cerrada ya no es viable.

** La categoría E hace referencia a las tutelas que si bien fueron respondidas requieren un alcance que les fije la fecha de pago de la atención humanitaria o el no pago de la misma de acuerdo a la medición de carencias.

Fuente: Unidad para las Víctimas. Grupo Respuesta Escrita. Corte 30 de abril de 2016

Las cifras contenidas en la tabla No. 3, permiten concluir que pese a que la capacidad de respuesta de la Unidad para las Víctimas presenta una tendencia creciente, de manera que se atiende todo el flujo y una parte creciente del rezago de tutelas mes a mes, el porcentaje actual de respuesta es del 58%.

En la categoría cerradas por instancia superior se encuentran 74.664 tutelas que, si bien fueron tramitadas por la Entidad en aras de dar respuesta, esta no llegó a ser oportuna y el operador judicial inició trámite a la siguiente etapa de la acción de tutela. En estos casos la Entidad no ofrece la respuesta en la instancia inicial maximizando sus esfuerzos operativos en aras de dar respuesta oportuna en la instancia que se encuentra activa judicialmente.

A pesar de los esfuerzos crecientes por fortalecer la capacidad de atención en tutelas, la interposición de este tipo de acciones crece a una tasa mayor. Esto indica que los esfuerzos a pesar de ser significativos, resultan insuficientes frente a la dinámica del acceso a la tutela, por tanto, resulta indispensable implementar este plan de trabajo para contrarrestar la actual situación de respuesta de la Unidad para las Víctimas y realizar los ajustes que permitan estabilizar la operación y, con ello, la oportuna implementación de la política pública prevista para la población víctima.

Por su parte, frente a la distribución por instancias de las acciones de tutela, a continuación las correspondientes tablas donde se discriminan los pendientes que con corte al 30 de abril de 2016 tiene la Unidad para las Víctimas. En las cifras se destaca, por ejemplo, lo relacionado con la tendencia al alza en respuesta a demandas de tutela que entre enero y abril de 2016 se ubica en el 13% al pasar de 16.016 a 18.800 demandas contestadas mensualmente. Igualmente, respecto de los pendientes en materia de cumplimiento, están pendientes 6.544 sentencias por cumplirse de 2015 frente a un universo de 23.780 providencias pendientes de acatamiento. A su turno, se evidencia la tendencia al alza de sentencias de tutela de 2016 pendientes de cumplimiento al pasar de 1.772 en enero a 6.277 providencias represadas. Igual análisis corresponde a los incidentes de desacato notificados donde aquellos de 2015 han disminuido a 1.464 pero los de 2016 vienen aumentando en similar proporción a sentencias no acatadas. Finalmente, se encuentra que las 2.633 sanciones pendientes equivalen al 0,9% del total de peticiones (y eventuales acciones de tutela) sin atender. Cifra que, si bien es grave en sí misma, resulta poco significativa frente a la magnitud de las peticiones que recibe la Entidad.

Tabla 4. Acciones de Tutela. Demandas Notificadas. Acumulado 2015. Parcial 2016

Demandas Notificadas	Pendiente	ene-16	feb-16	mar-16	abr-16	Total
----------------------	-----------	--------	--------	--------	--------	-------

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Línea gratuita nacional: 018000 91 11 19 · Bogotá: 426 1111

Correspondencia : Carrera 100 No. 24D - 55 · Bogotá

www.unidadvictimas.gov.co · Síguenos en:





	2015					acumulado
						2015 – parcial 2016
A Identificadas		16.016	21.252	17.883	18.800	73.951
B Total atendidas mensualmente		6.852	12.065	11.244	16.851	47.011
B1 Atendidas del 2015		1.507	1.655	1.254	2.707	7.123
B2 Atendidas del 2016		5.345	10.410	9.990	14.144	39.888
C Cerradas por instancia superior		6.771	9.286	8.054	7.305	31.415
D Total pendientes (2015-2016)		11.288	11.191	9.777	4.421	4.421
D1 Pendientes acumulados mensualmente 2015	8.895	7.388	5.733	4.479	1.772	1.772
D2 Pendientes mensuales 2016		3.901	5.457	5.296	2.649	2.649
E Alcances relacionados con el Decreto 2569 *						52.589
F Respuestas por emitir en tutela (D+E)						57.010

Fuente: Unidad para las Víctimas. Grupo Respuesta Escrita. Corte 30 de abril de 2016

29

Tabla 5. Acciones de Tutela. Fallos Notificados. Acumulado 2015. Parcial 2016

Fallos	Pendiente 2015	ene-16	feb-16	mar-16	abr-16	Total acumulado
						2015 – parcial 2016
A Identificadas		12.815	20.588	18.374	19.605	71.382
B Total atendidas mensualmente		6.109	16.850	12.311	15.624	50.894
B1 Atendidas del 2015		1.844	5.304	3.731	6.357	17.236
B2 Atendidas del 2016		4.265	11.545	8.580	9.267	33.658
C Cerradas por instancia superior		6.777	9.295	8.062	7.314	31.448
D Total pendientes (2015-2016)		23.710	18.153	16.153	12.820	12.820
D1 Pendientes acumulados mensualmente 2015	23.780	21.936	16.631	12.900	6.544	6.544
D2 Pendientes mensuales 2016		1.772	1.520	3.253	6.277	6.277
E Alcances relacionados con el Decreto 2569 *						33.641

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Línea gratuita nacional: 018000 91 11 19 · Bogotá: 426 1111

Correspondencia : Carrera 100 No. 24D - 55 · Bogotá

www.unidadvictimas.gov.co · Síguenos en:



F Respuestas por emitir en tutela (D+E)						46.461
--	--	--	--	--	--	---------------

Fuente: Unidad para las Víctimas. Grupo Respuesta Escrita. Corte 30 de abril de 2016

Tabla 6. Acciones de Tutela. Incidentes Notificados. Acumulado 2015. Parcial 2016

Desacatos	Pendiente 2015	ene-16	feb-16	mar-16	abr-16	Total acumulado
						2015 – parcial 2016
A Identificadas		3.490	6.651	5.732	7.735	23.608
B Total atendidas mensualmente		1.753	5.320	3.095	6.919	17.087
B1 Atendidas del 2015		189	912	497	1.193	2.791
B2 Atendidas del 2016		1.564	4.408	2.598	5.726	14.296
C Cerradas por instancia superior		1.751	2.401	2.082	1.889	8.123
D Total pendientes (2015-2016)		4.241	3.131	3.726	2.652	2.652
D1 Pendientes acumulados mensualmente 2015	4.255	4.066	3.154	2.657	1.464	1.464
D2 Pendientes mensuales 2016		175	17	1.069	1.188	1.188
E Alcances relacionados con el Decreto 2569 *						6.570
F Respuestas por emitir en tutela (D+E)						9.222

Fuente: Unidad para las Víctimas. Grupo Respuesta Escrita. Corte 30 de abril de 2016

Tabla 7. Acciones de Tutela. Sanciones Notificadas. Acumulado 2015. Parcial 2016

Sanciones	Pendiente 2015	ene-16	feb-16	mar-16	abr-16	Total acumulado
						2015 – parcial 2016
A Identificadas		3.118	5.629	5.587	7.492	21.826
B Total atendidas mensualmente		2.731	4.506	3.605	6.834	17.676
B1 Atendidas del 2015		208	408	304	817	1.738
B2 Atendidas del 2016		2.522	4.098	3.301	6.017	15.937
C Cerradas por instancia superior		593	1.087	1.143	855	3.678
D Total pendientes (2015-2016)		1.333	1.368	2.408	2.210	2.210
D1 Pendientes	1.738	1.530	1.121	817	(0)	0

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Línea gratuita nacional: 018000 91 11 19 · Bogotá: 426 1111

Correspondencia : Carrera 100 No. 24D - 55 · Bogotá

www.unidadadvictimas.gov.co · Síguenos en:



acumulados mensualmente 2015						
D2 Pendientes mensuales 2016		3	447	1.590	2.210	2.210
E Alcances relacionados con el Decreto 2569 *						423
F Respuestas por emitir en tutela (D+E)						2.633

Fuente: Unidad para las Víctimas. Grupo Respuesta Escrita. Corte 30 de abril de 2016

31

4.2.2 Sanciones que deben soportar los funcionarios directivos

La judicialización de la política implica la imposición de sanciones en los diferentes procesos de tutela por la ausencia o demora en el cumplimiento de las órdenes judiciales de protección, a pesar de encontrarse demostrado que **“la conducta de incumplir no obedece a la voluntad de la persona llamada a cumplir con la providencia judicial, sino que responde a una situación de imposibilidad física y jurídica. No se trata de una imposibilidad formal o enunciada, sino de una imposibilidad real y probada, de manera eficiente, clara y definitiva (...)”**, como lo ha advertido la Corte Constitucional³³, la Corte Suprema de Justicia³⁴, y el Consejo de Estado³⁵ al analizar los amparos constitucionales a los que han debido acudir las directivas de la Unidad para las Víctimas.

En efecto, las directivas de la Unidad para las Víctimas presentan el siguiente estado de arrestos:

Tabla 5. Relación de Sanción - Arrestos

Funcionario / Ex funcionario*	Cargo	No. de órdenes de arresto
Alicia Rueda Rojas	Subdirectora de Reparación Individual	2
Beatriz Carmenza Ochoa Osorio	Subdirectora de Atención y Asistencia Humanitaria	2
Camilo Buitrago Hernández*	Director de Gestión Social y Humanitaria	3
Gladys Celeide Prada Pardo	Directora de Registro y Gestión de Información	5
Heyby Poveda Ferro*	Directora de Registro y Gestión de Información	4
Jorge Orlando Cruz	Subdirector de Valoración y	1

³³ Sentencia C 367 de 2014.

³⁴ Corte Suprema de Justicia. Casación Civil. Expedientes 11001-02-03-000-2015-01493-00, 11001-02-03-000-2015-01598-00; 11001-02-03-000-2015-01765-00; 11001-02-03-000-2016-00329-00.

³⁵ Consejo de Estado. Sección 5ª. Expediente 11001-03-15-000-2016-00873-00.



Funcionario / Ex funcionario*	Cargo	No. de órdenes de arresto
	Registro	
Luis Alberto Donoso Rincón*	Jefe Oficina Jurídica	1
María Eugenia Morales Castro	Directora de Reparación	14
Paula Gaviria Betancur*	Directora General	157
Ramón Alberto Rodríguez	Director de Gestión Social y Humanitaria	17
Total general		206

Fuente: Unidad para las Víctimas. Grupo de Respuesta Escrita. Corte 30 de abril de 2016

32

A su turno, el estado de los procesos coactivos vigentes corresponde a lo siguiente:

Tabla 6. Procesos Coactivos

Total Procesos Coactivos		
Directivo / Ex Directivo*	No. Procesos	Valor
Alicia Rueda Rojas – Subdirectora de Reparación Individual	1	\$213.924,00
Persuasivo	1	\$213.924,00
Camilo Buitrago Hernández- Director de Gestión Social y Humanitaria	25	\$65.808.452,00
Coactivo	15	\$43.918.634,00
Persuasivo	10	\$21.889.818,00
Paula Gaviria Betancur* - Directora General	256	\$445.929.184,00³⁶
Coactivo	102	\$183.975.223,00
Persuasivo	154	\$261.953.961,00
Gladys Prada Pardo – Directora de Registro y Gestión de la Información	7	\$9.026.275,00
Coactivo	1	\$2.507.197,00
Persuasivo	6	\$6.519.078,00
Ramón Rodríguez Andrade – Director de Gestión Social y	3	\$1.955.550,00

³⁶ En el caso particular de Paula Gaviria Betancur, ex directora de la Unidad para las Víctimas, con corte al 30 de abril de 2016, se han identificado 1001 traslados a las diferentes seccionales de la judicatura para iniciar los correspondientes procesos coactivos. Esos 1001 traslados tienen una cuantía aproximada de \$1.500 millones. De tal suerte que existe el riesgo cierto y permanente de medidas cautelares en cuantía de \$ 2.000 millones aproximadamente.



Total Procesos Coactivos		
Directivo / Ex Directivo*	No. Procesos	Valor
Humanitaria		
Persuasivo	3	\$1.955.550,00
Heybi Poveda Ferro* - Directora de Registro y Gestión de la Información	9	\$10.290.430,00
Coactivo	4	\$7.371.709,00
Persuasivo	5	\$2.918.721,00
Iris Marín Ortiz – Subdirectora General	10	\$24.672.153,00
Coactivo	5	\$13.947.179,00
Persuasivo	5	\$10.724.974,00
Luis Alberto Donoso Rincón* - Jefe Oficina Asesora Jurídica	1	\$1.940.050,00
Persuasivo	1	\$1.940.050,00
María Eugenia Morales Castro – Directora de Reparación	37	\$57.143.924,00
Coactivo	10	\$21.194.238,00
Persuasivo	27	\$35.949.686,00
Omar Toro Sánchez – Director Territorial Eje Cafetero	6	\$11.137.287,00
Coactivo	3	\$6.605.837,00
Persuasivo	3	\$4.531.450,00
Total General	355	\$628.117.229,00

Fuente: Unidad para las Víctimas. Oficina Asesora Jurídica. Corte 30 de abril de 2016

Las sanciones implican un estado de zozobra permanente para los funcionarios en la medida en que resulta inminente la materialización de la privación de la libertad, el embargo de bienes, cuentas bancarias o salarios, además de la atención personal de los diferentes asuntos penales o disciplinarios por el presunto fraude a resolución judicial, o faltas disciplinarias a la atención de solicitudes de la población víctima, respectivamente. Esta situación afecta el desempeño profesional, por ende la capacidad de gerencia y ejecución de la política, por parte de cualquier persona que ejerza un cargo directivo³⁷ en la Unidad para las Víctimas.

³⁷ El Decreto 4802 de 2011, reglamentario de la Ley 1448 de 2011, dispone que el otorgamiento de las medidas de atención, asistencia y reparación, y de competencia de la Unidad para las Víctimas, recaen en las áreas misionales así, por ejemplo, la atención humanitaria y la indemnización administrativa recaen en la Dirección de Gestión Social y Humanitaria, y en la Dirección de Reparación, respectivamente.



Lo anterior resulta desproporcionado porque la carga de la implementación de una política, incluidos sus ajustes en razón a sus dificultades, recae en personas que a pesar de su capacidad profesional y los esfuerzos por cumplir a cabalidad con sus responsabilidades, no pueden atender en los tiempos legales o judiciales las diferentes solicitudes administrativas u órdenes judiciales, es decir, está acreditado un elemento objetivo de ausencia de responsabilidad que debe analizarse por los jueces de instancia constitucional previo a la imposición de la sanción.

4.3 Otros asuntos asociados a la operación de la Unidad para las Víctimas.

En este aparte se expondrán asuntos internos de la Unidad para las Víctimas que inciden en la posibilidad de dar respuesta oportuna y de fondo a las peticiones y acciones de tutela, así como aspectos que podrían contribuir a la disminución de la judicialización permitiendo que la respuesta por vía administrativa sea priorizada, y vista como adecuada por parte de las víctimas para la garantía de sus derechos. Los aspectos que se enuncian aquí han venido siendo abordados institucionalmente por la Unidad para las Víctimas, sin embargo, es necesario mantener o redoblar esfuerzos para lograr en un tiempo menor los resultados deseados. Particularmente, más adelante, se pedirá a la Corte Constitucional la expedición de directrices que permitan preservar y agilizar estos procesos.

4.3.1 Dificultades derivadas del proceso de gestión documental: recepción, notificación y normalización del archivo documental

Esta sección dará cuenta de los asuntos asociados a la normalización del proceso de gestión documental que implica la recepción de derechos de petición y requerimientos judiciales, así como el proceso de organización del archivo documental heredado de la anterior institucionalidad y marco normativo por la Unidad para las Víctimas. Estos procesos tienen una incidencia en los tiempos y oportunidad de respuesta de la Entidad, así como en la efectiva notificación a las víctimas, como se explicará a continuación.

4.3.1.1 Tiempos de notificación de las peticiones y requerimientos judiciales a la Unidad para las Víctimas

En la actualidad la Unidad para las Víctimas desarrolla un proceso de gestión documental orientado a optimizar la recepción y radicación de documentos y realizar su trazabilidad desde la notificación o radicación en la Entidad hasta la radicación de las solicitudes al aplicativo de gestión Orfeo. Esto incide en los tiempos de respuesta a las peticiones y requerimientos judiciales.

La recepción de las solicitudes se realiza en todos puntos de atención en el territorio nacional, pero no todos estos sitios cuentan con la infraestructura tecnológica para radicarlas. El proceso de radicación de la petición o requerimiento judicial en el aplicativo de gestión Orfeo se concentra en las direcciones territoriales y la ventanilla única ubicada en Bogotá, motivo por el cual se generan mayores tiempos de traslado de la



documentación hasta aquellos puntos donde puede gestionarse a través del mencionado aplicativo. Las frecuencias de recolección de correspondencia en los puntos de atención varían según la cobertura del operador postal 4-72 así:

- Diarias: ciudades capitales y su perímetro urbano
- 3 veces por semana: municipios secundarios
- 1 vez por semana: municipios especiales (difícil acceso)

Otro aspecto que afecta los tiempos de respuesta está, precisamente, en dicha herramienta toda vez que no permite el trámite de la petición mediante el expediente único de víctimas, por tanto, al no identificar al peticionario, una víctima puede hacer simultáneamente y varias veces una misma solicitud.

4.3.1.2 Dificultades para garantizar la efectiva notificación de la respuesta a las víctimas de los derechos de petición

La Unidad para las Víctimas, a través del operador de Servicios Postales Nacionales 4/72 (único concesionario del servicio de correo³⁸), realiza la remisión y entrega de las comunicaciones administrativas que la Entidad remite a las víctimas. No obstante, se presenta un alto porcentaje de devoluciones frente a la entrega efectiva de respuesta y que contribuye a las reiteraciones de solicitudes y a la generación de tutelas. A continuación, los datos:

Tabla 7. Operación Gestión Documental

Estado operación 4-72	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Total 2016	%
Respuestas entregados a 4-72	28.558	88.956	101.940	109.271	328.725	100%
Entrega efectiva de la respuesta a la víctima	21.971	66.274	70.525	78.266	237.036	72%
En proceso de entrega a la víctima	98	140	1.079	1.044	2.361	1%
Devoluciones a la Unidad sin entrega efectiva a la víctima	6.489	22.538	30.335	29.961	89.323	27%

Fuente: Unidad para las Víctimas. Secretaría General. Cifras Operación 4/72. Corte 30 de abril de 2016

³⁸De conformidad con la Ley 1369 de 2009 y el Decreto 223 de 2014, Servicios Postales Nacionales es el concesionario del servicio postal en Colombia. Por esta misma razón tiene la mayor cobertura para la entrega de correspondencia. La cobertura de un servicio de mensajería, es menor a la de Servicios Postales Nacionales.



Como indica la tabla No. 7, actualmente, el 27% de las respuestas emitidas son devueltas conllevando a la instancia de tutela. En el análisis de las devoluciones, por cada uno de sus motivos, se encuentra que el 59% de los motivos de devolución responde a (i) no existe número (44%), es decir, la dirección relacionada en el envío o la guía para realizar la entrega no existe en la nomenclatura del sitio de destino; y (ii) desconocido (15%) que significa que la persona que se encuentra en la dirección registrada en la guía manifiesta no conocer al usuario destinatario. Adicionalmente, la cobertura de entrega de Servicios Postales Nacionales 4-72 no abarca veredas, corregimientos, como tampoco accede a zonas de alto riesgo en términos de seguridad.

Tabla 8. Cifras por motivos de devolución 4/72

Motivos Devolución ³⁹	Cantidad	%
NO EXISTE NUMERO	38.923	43,58%
DESCONOCIDO	13.733	15,37%
DIRECCION ERRADA	11.665	13,06%
CERRADO	10.475	11,73%
REHUSADO	6.207	6,95%
NO RESIDE	5.741	6,43%
FUERZA MAYOR	1.784	2,00%
NO RECLAMADO	684	0,77%
NO CONTACTADO	84	0,09%
FALLECIDO	25	0,03%
APARTADO CLAUSURADO	2	0,00%

³⁹ La descripción de los motivos de devolución es la siguiente: CERRADO Una vez localizada la dirección de destino no se puede contactar al destinatario ya que el lugar se encuentra cerrado, DESCONOCIDO Corresponde a aquellas situaciones en las cuales la persona que se encuentra en la dirección registrada en la guía manifiesta no conocer al usuario destinatario. DIRECCIÓN ERRADA Corresponde a los eventos en los cuales la dirección suministrada en la guía por el usuario remitente carece de algún elemento que permita su identificación inequívoca o no exista. NO EXISTE NUMERO La dirección relacionada en el envío o la guía para realizar la entrega no existe en la nomenclatura del sitio de destino. NO RECLAMADO Una vez dejado el envío en lista de correo, este no es reclamado por su destinatario. NO RESIDE Una vez localizada la dirección no se puede contactar al destinatario debido a que no reside en esa dirección. REHUSADO Se realiza el intento de entrega del envío y el destinatario y/o persona mayor de edad que este en la dirección se niega a recibirlo. FUERZA MAYOR El envío no pudo ser entregado, por situaciones o hechos que no se pueden prever y tampoco evitarse, ejemplo eventos de la naturaleza o la alteración del orden público. FALLECIDO Una vez localizada la dirección de destino no se puede contactar al destinatario en esta debido a que falleció. NO CONTACTADO Una vez localizada la dirección de destino no se puede contactar al destinatario por que no se encuentra en la dirección señalada.

**Total general****89.323****100%**

Fuente: Servicios Postales Nacionales 4/72

4.3.1.3 La transición del archivo documental de la anterior institucionalidad. El archivo en proceso de trabajo

La implementación de la política pública de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas comprendió el tránsito de la institucionalidad anterior a la Ley 1448 de 2011. La Unidad para las Víctimas asumió los procesos misionales que en su momento se encontraban bajo la competencia de la Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional – Acción Social – y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. El accionar de la anterior institucionalidad se desprendió del cumplimiento a las Leyes 387 y 418 de 1997; 975 de 2005 y el Decreto 1290 de 2008.

37

En el marco del proceso de construcción de la respuesta administrativa y judicial, que por su naturaleza y característica requiere un análisis caso a caso y a fondo, es necesario acudir a la consulta de archivos, principalmente en relación con actuaciones administrativas surtidas en el marco del Decreto 1290 de 2008 y Ley 418 de 1997, cuyo archivo no necesariamente puede analizarse rápidamente, porque se gestiona el análisis, clasificación, depuración y demás aspectos relacionados a la gestión documental y conforme a la normativa aplicable⁴⁰.

En este aspecto, es importante indicar que la Unidad para las Víctimas recibió de la anterior institucionalidad 302.508 solicitudes sin resolver. Estas corresponden a marcos normativos preliminares de los cuales: (i) 265.543 solicitudes se realizaron en el marco del Decreto 1290 de 2008; (ii) 22.737 solicitudes se realizaron bajo Ley 387 de 1997; (iii) 14.228 solicitudes se presentaron en el marco de la Ley 418 de 1997. A la fecha, estas solicitudes se encuentran analizadas y estudiadas en su totalidad.

No obstante, para concluir el proceso administrativo de inclusión, existen algunas dificultades para dar respuesta a derechos de petición y tutelas, asociadas principalmente con la disposición y generación de la información necesaria referida al proceso de consulta y completitud de la información de las víctimas derivada de la consulta del archivo heredado por la Unidad para las Víctimas.

Para dar una solución a (i) la reducción en los tiempos de notificación de las peticiones y requerimientos judiciales, (ii) la efectiva notificación a las víctimas de las respuestas a derechos de petición, y (iii) la normalización del archivo documental de la anterior institucionalidad, en el Capítulo 5 se plantearán las acciones previstas para ello asociadas al proceso de gestión documental.

⁴⁰ Tal como se indicó previamente, la Unidad para las Víctimas heredó de la anterior institucionalidad 42 mil metros lineales de gestión documental, equivalente a 210 mil cajas de archivo. Sobre este universo, la Unidad para las Víctimas avanza en un plan de gestión documental que pretende normalizar 39 mil metros lineales de archivo.



4.3.2 La incidencia en la curva de aprendizaje del personal destinado a la respuesta institucional y estabilización de la operación

El proceso de respuesta institucional la Unidad para las Víctimas cuenta con personal contratado a través de la modalidad de prestación de servicios, así como mediante la modalidad de *outsourcing* u operadores que fortalece esta línea de operación⁴¹. Esa vinculación del personal requiere, entre otros aspectos, aprovechar las habilidades y capacidades del personal formado en los procesos de respuesta en cada uno de los canales de atención previstos. Esto implica fomentar aprendizajes en torno al (i) conocimiento del marco de protección constitucional de los derechos de la población víctima, (ii) la normativa específica sobre las medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, (iii) el marco de las acciones judiciales a las cuales acuden las víctimas, y (iv) los aspectos y procesos operativos propios de la emisión, envío y notificación de la respuesta institucional. La importancia en torno al tiempo de aprehensión de todos los aspectos conceptuales, procedimentales y operativos, constituye un elemento fundamental para finalmente alcanzar respuesta en términos de calidad y la oportunidad.

La Unidad para las Víctimas, respecto de la operación de los canales de atención, ha realizado procesos de contratación bajo la figura de Acuerdos Marco de Precios⁴² y que han implicado el cambio de operadores debido a las particularidades previstas por Colombia Compra Eficiente. Esto ha significado que la curva de aprendizaje y los resultados por parte del personal se afectan al existir un cambio de operador porque esta situación exige realizar procesos de formación e inducción que pueden durar más de tres meses para lograr la estabilización de la operación de respuesta institucional⁴³. Ello impacta la oportunidad y calidad de la respuesta administrativa y judicial a las víctimas y a los operadores judiciales y, en consecuencia, genera un riesgo jurídico a la Unidad para las Víctimas y, particularmente, a los funcionarios responsables. Esta situación está evidenciada en el análisis de las cifras de los numerales 4.2.1. y 4.2.2. de este documento y que permite apreciar el impacto en el flujo de la respuesta por cambio de operador.

⁴¹ En el memorial de solicitud de suspensión de sanciones se explicó que la Unidad para las Víctimas, a través del Grupo de Respuesta Escrita, se sirve de un operador que destina alrededor de 816 personas en todo el país para atender el proceso administrativo y judicial de respuesta escrita donde 299 personas atienden la respuesta a acciones de tutela y 162 la respuesta a derechos de petición.

⁴² Estos procesos se han realizado bajo la orientación y acompañamiento de la Agencia Colombia Compra Eficiente.

⁴³ Es importante indicar que las entidades de la Rama Ejecutiva obligadas a aplicar la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, o las normas que las modifiquen, aclaren, adicionen o sustituyan, están obligadas a adquirir bienes y servicios de características técnicas uniformes a través de los Acuerdos Marco de Precios – AMP previstos por la Agencia Colombia Compra Eficiente, según lo señala el artículo 46 del Decreto 1510 de 2013. Asimismo, el documento CCE-150-1-AMP-2014, Cláusula 11.31, respecto de la estabilización de la operación, a la que se sujeta la Orden de Compra No. 6069 de 2015, dispone que el operador [Américas BPS] debe *“Realizar durante los dos (2) primeros meses de ejecución del contrato, la estabilización del Servicio de Centro de Contacto, en el cual se completarán procedimientos y se recopilará la información para la operación inicial, **excepto cuando se trate de Órdenes de Compra que definan cantidades fijas de puestos de trabajo o agentes por mes, en donde el término será de tres (3) meses.** Durante este período no se aplicara el incumplimiento de los ANS establecidos”*. (Negrillas y subrayas fuera de texto).



En procura de mitigar la situación en relación con la curva de aprendizaje y los tiempos de estabilización en relación con los cambios de operadores, en el presente plan de trabajo que se propone a la Corte Constitucional se planteará la alternativa de crear empleos temporales en la Unidad para las Víctimas.

4.3.3 Impacto en la respuesta institucional por la necesidad de ampliación y fortalecimiento del modelo tecnológico de administración y disposición de información

La Unidad para las Víctimas, como coordinador del SNARIV, tiene como responsabilidad proveer los insumos necesarios en materia de información para garantizar una oportuna atención y reparación a las víctimas. Con la implementación de la Red Nacional de Información – RNI ha avanzado en garantizar el intercambio de información entre las entidades que conforman el referido sistema (interoperabilidad) y en el suministro de la información misional que las dependencias de la Unidad para las Víctimas generan para atender de manera directa a las víctimas y con ello lograr dar respuesta a éstas, en tiempo real, garantizando la mayor cantidad y mejor información disponible. Lo anterior ha requerido implementar una capacidad técnica y de infraestructura capaz de reducir las dificultades en materia de calidad y oportunidad de la información provista por todos los actores, avances que se han acreditado ante la Corte Constitucional.

Los sistemas de información cuentan con fuentes confiables generadas por la colaboración de las entidades del SNARIV para establecer, con mayor certeza, las condiciones actuales de vulnerabilidad y capacidad de la población en situación de desplazamiento forzado. Se han implementado estrategias que permiten un flujo seguro y confidencial de la información existente sobre la población desplazada. Las carencias en materia de sistemas de información, que fueron señaladas en el proceso de seguimiento a la Sentencia T 025 de 2004, han sido suplidas.

Ahora bien, el proceso de respuesta institucional se ha visto impactado por la insuficiencia en los aplicativos, la capacidad del centro de cómputo y los canales de conectividad en todo el territorio, ocasionados por el crecimiento del procesamiento de datos, el aumento exponencial del almacenamiento de la información y la carga transaccional generada ante el avance en la implementación de la política. Se ha identificado la necesidad de avanzar aún más en la automatización de dicha información y su disposición en tiempo real en los canales de atención telefónico, virtual, escrito y presencial⁴⁴ para brindar una mejor atención a las víctimas.

La culminación y puesta en marcha de un modelo tecnológico de administración de información recopilada y procesada en la RNI, de fortalecimiento de aplicativos, de ampliación del centro de cómputo y fortalecimiento de la infraestructura física tecnológica,

⁴⁴ La Unidad para las Víctimas ha generado una estrategia de fortalecimiento de la capacidad de respuesta a las víctimas a través de diferentes canales de atención telefónico, virtual y presencial. En efecto, ha ampliado y fortalecido técnica y presupuestalmente los canales de atención. La implementación de esta estrategia conlleva la articulación y coordinación de las acciones de todas las áreas de la Unidad y, en muchas ocasiones, de otras entidades que hacen parte del Sistema, con el fin de brindar una respuesta efectiva a las víctimas.



se constituyen elementos fundamentales en el proceso de respuesta efectiva a la víctima por cualquiera de los canales de atención. Por ello, en el Capítulo No. 5 se describirán las acciones tendientes a culminar y consolidar dicho modelo.

4.3.4 Masiva presentación de peticiones de pago de atención humanitaria e indemnización por vía administrativa que desborda presupuestalmente a la Unidad para las Víctimas. Órdenes de pago derivadas de las acciones de tutela.

4.3.4.1 Atención humanitaria

Como ya se indicó, la judicialización para el acceso a las medidas de atención, asistencia y reparación integral ha trastocado los procedimientos ordinarios que procuran la materialización de las medidas para las víctimas. En tal sentido, cobra relevancia concentrar los esfuerzos en la armonización y racionalidad de la entrega de la atención humanitaria conforme los ejercicios de planificación, focalización y priorización previstos en el ordenamiento jurídico. La implementación del Decreto 2569 de 2014 (incorporado al Decreto sectorial 1084 de 2015) se traduce en una medida de política pública plausible para garantizar el derecho a la subsistencia mínima de la población en situación de desplazamiento forzado así como la evaluación de superación de la situación de vulnerabilidad.

El pago de la atención humanitaria implica realizar los procedimientos contemplados para verificar las condiciones de vulnerabilidad de la víctima y establecer su procedencia. Por ello, la importancia de conservar un procedimiento administrativo para regular su entrega y de esta forma garantizar la materialización de la atención humanitaria a quien realmente lo necesite, es decir, al más vulnerable. El impacto de órdenes judiciales que conduzcan al pago de la atención humanitaria, sin que la Unidad para las Víctimas pueda presentar a la judicatura una previa verificación de las circunstancias de vulnerabilidad, incide en los procesos presupuestales y de planeación de la Entidad.

En materia de atención humanitaria, el Gobierno Nacional ha destinado los siguientes recursos que se desagregan desde el año 2005 al 2016.

Tabla 9. Presupuesto Atención Humanitaria de la Unidad para las Víctimas 2005-2016

Cifras en millones

AÑO	Valor total
2005	14.389
2006	90.408
2007	88.779
2008	230.679
2009	201.403
2010	361.693
2011	691.812



2012	690.900
2013	502.420
2014	543.726
2015	671.001
2016	681.000

Fuente: Unidad para las Víctimas

Como se evidencia en la tabla No. 9 pasamos de un presupuesto de \$14,389 millones en el 2005 a 681,000 millones para el 2016⁴⁵.

41

La Unidad para las Víctimas solicitó los recursos para el pago de atención humanitaria a través del Proyecto de Inversión “Prevención Atención a la Población Desplazada a Nivel Nacional”. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público se ha comprometido con priorizar el flujo de caja para este proyecto de inversión, a pesar de las circunstancias presupuestales. Con esta medida se garantizará regularidad en la entrega de la atención humanitaria en 2016.

4.3.4.2 Indemnización administrativa

La finalidad de la indemnización administrativa es contribuir a satisfacer el derecho a la reparación integral en un tiempo razonable. Ahora bien, esta necesidad se pondera con los criterios de gradualidad y progresividad, según lo prevé la Ley 1448 de 2011, así como con el principio de sostenibilidad fiscal. En este sentido, la Corte Constitucional, a través de la Sentencia C - 753 de 2013, determinó que “[E]n los programas masivos de reparación característicos de contextos de violencia generalizada y sistemática en los que un gran número de personas han resultado víctimas, **se reconoce la imposibilidad de que un Estado pueda reparar y particularmente indemnizar por completo a todas las víctimas en un mismo momento**”⁴⁶. (Negrilla fuera de texto).

En efecto, resulta necesario destacar la diferencia sobre el tipo de derecho que es el de acceder a la indemnización administrativa, con respecto al derecho a acceder a la atención humanitaria. En este último caso, la Corte de manera reiterada ha indicado que “la población desplazada tiene derecho a la subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital y que a través de la provisión de la ayuda humanitaria el Estado satisface su deber imprescindible en relación con la subsistencia mínima de esa población.”⁴⁷

⁴⁵ Estas cifras no son iguales a las presentadas por el Gobierno Nacional en el Informe presupuestal de la política pública dirigida a la Población Víctima del Desplazamiento Forzado 2015-2016 presentado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y el Departamento Nacional de Planeación teniendo en cuenta que el informe presenta las cifras consolidadas de todas las entidades del SNARIV y este plan de acción es únicamente de la Unidad.

⁴⁶ Corte Constitucional, sentencia C-753 de 30 de octubre de 2013, M. P. Dr. Mauricio González Cuervo.

⁴⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2013, M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva; Auto 099 de 2013, M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva;



Por su parte, en materia de indemnización administrativa aun cuando lo deseable es que ésta se entregue a todas las víctimas en el menor tiempo posible, el sistema debe administrarse de acuerdo con los principios de progresividad, gradualidad y sostenibilidad, sin perjuicio de los derechos de las víctimas, pero no de manera inmediata, dado que para adelantar la totalidad del proceso de reparación la Ley 1448 de 2011 prevé como plazo hasta el 10 de junio de 2021⁴⁸. El programa de reparación, como muchos programas de este tipo en el mundo, fue creado como una estrategia de justicia transicional para agilizar el acceso de las víctimas a la reparación, dada la imposibilidad de la administración de justicia de ofrecer reparación a un universo de millones de víctimas en un tiempo razonable. De esta manera, la indemnización administrativa es sólo uno de los mecanismos de acceso a reparación disponibles para las víctimas, que cuenta con las que se derivan de la Justicia Penal Ordinaria, la jurisdicción Contencioso Administrativa y la jurisdicción de Justicia y Paz. Sin embargo, como se desprende de lo dicho por la Corte en las sentencias C-462 de 2013, C-753 de 2013 y particularmente en la T-527 de 2015 en *“la indemnización administrativa no se ve involucrado el mínimo vital dado que los supuestos de temporalidad, inmediatez y urgencia son distintos”*, teniendo en cuenta que *“cuando un Estado se enfrenta a la tarea de indemnizar a millones de personas y no cuenta con los recursos suficientes, es factible plantear estrategias de reparación en plazos razonables y atendiendo a criterios de priorización. Lo anterior no desconoce los derechos de las víctimas sino por el contrario asegura que en cierto periodo de tiempo, y no de manera inmediata, todas serán reparadas”*.

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario indicar que la indemnización administrativa no es un derecho de protección inmediata, amparable a través de la acción de tutela.

En la mayoría de los casos, las víctimas **no** solicitan indemnización a través de la acción de tutela, sino que solicitan el amparo del derecho de petición a través del cual previamente han solicitado a la Unidad para las Víctimas informar la fecha cierta de pago de la indemnización. En la actualidad, el cúmulo significativo de peticiones mediante las cuales las víctimas solicitan el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa, así como la falta de certeza sobre la fecha en que estarán disponibles los recursos para el pago de todas las indemnizaciones –que se expondrá adelante–, hace que se haya superado ostensiblemente la capacidad institucional para dar respuesta oportuna y de fondo a las víctimas. Esta situación ha conllevado a la masiva interposición de acciones de tutela que posteriormente generan en la práctica órdenes de pago inmediato de la medida indemnizatoria. En la práctica, de *facto*, más no de *iure*, la acción de tutela se convierte en un mecanismo que obliga al pago de la indemnización, aunque la orden sea únicamente la de dar fecha de pago.

Esto significa que la acción de tutela se traduce en el principal criterio de priorización que no solamente complejiza la labor de la Unidad. Un efecto no deseado de la situación

⁴⁸ En sentencia T-527 de 2015. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado La Corte Constitucional indicó que *“en la etapa reparatoria, el derecho que se ve involucrado ya no es el mínimo vital sino el derecho a ser reparado. Lo anterior encuentra su razón de ser en que los supuestos de temporalidad, inmediatez y urgencia, que son el fundamento para la entrega de la ayuda humanitaria, son distintos.”*



actual de la Unidad para las Víctimas es que a través de la tutela se termina generando el pago de la indemnización, como última alternativa de respuesta de la entidad.

En otros casos excepcionales, como se mencionó anteriormente en el caso emblemático de Los Patios⁴⁹, los jueces han llegado incluso a ordenar directamente el pago de indemnización a través de la acción de tutela.

De esta manera, la expectativa actual que tienen las víctimas es acceder a la indemnización de manera inmediata, por lo que la Entidad recibe una masiva presentación de peticiones con este objeto. Aunado a ello, existe la intervención de intermediarios que orientan a miles de víctimas para que accedan de manera preferente a la indemnización utilizando la acción de tutela (buscando obtener por el resultado del pago un porcentaje de su derecho a la indemnización), afectando a las víctimas mismas, incluso llegando a la presunta comisión de delitos⁵⁰.

43

Adicionalmente, la Unidad para las Víctimas debe organizar y priorizar el pago de la atención humanitaria, teniendo en cuenta que con posterioridad a la aprobación de la Ley 1448 de 2011 se ha presentado circunstancias que afectan la planeación de la financiación de la misma. En efecto, el documento Conpes 3712 de diciembre de 2011, Plan de Financiamiento de la Ley 1448 de 2011, respecto de la medida de indemnización administrativa, estimó un presupuesto equivalente a \$6.395 billones, para toda la vigencia de la Ley 1448 de 2011. Ese costeo solo contempló la indemnización para víctimas de hechos distintos a desplazamiento forzado, debido a que el Legislador, en su momento, permitió el otorgamiento de indemnización a desplazados a través de subsidios y medidas sociales⁵¹.

Posteriormente, debido a los importantes avances en la superación del subregistro, el registro global ha crecido de 4.5 millones de víctimas conocidas en 2011, a 8.040.748 a 1º de mayo de 2016 (de las cuales 6.420.490⁵² son sujeto de atención actualmente). Aunque no todas las víctimas incluidas en el registro son titulares del derecho a la indemnización administrativa, sino únicamente aquellas enumeradas en el artículo 149 del Decreto 4800 de 2011, con el crecimiento del RUV se ha ampliado considerablemente el universo de víctimas sujetos de indemnización.

La segunda situación se relaciona con la sentencia C-462 de 2013 que declaró que la entrega de subsidios y medidas sociales a los desplazados son mecanismos adicionales al monto de indemnización administrativa que debe pagarse en dinero, generando como

⁴⁹ Ver ejemplo emblemático Capítulo 4.2.4

⁵⁰ Para el caso de la indemnización, por la cuantía que representan los pagos a las víctimas, se ha observado que se incrementa el interés de litigio utilizando la acción de tutela. Sobre este punto se amplía en el Capítulo 5.1.2, con su pie de página.

⁵¹ Artículo 132 parágrafo 3 Ley 1448 de 2011, posteriormente declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-462 de 2013, en el entendido que tales mecanismos son adicionales al monto de indemnización administrativa que debe pagarse en dinero

⁵² De las 6.420.490, 6.201.164 (97%) son víctimas sujeto de atención y reparación mientras que 219.326 (3%) son sólo sujeto de atención. Adicionalmente, vale la pena mencionar que dentro de las víctimas que son sujeto de atención y reparación, no todas son objeto de recibir la indemnización administrativa.



consecuencia la obligación de hacer el pago en su totalidad de esta manera, en la misma línea que previamente se había expuesto en la sentencia SU-254 de 2013⁵³.

Como consecuencia de lo anterior y para dar cumplimiento a las citadas decisiones constitucionales, la Unidad para las Víctimas, con los recursos disponibles, realizó su redistribución entre víctimas de desplazamiento forzado y víctimas de otros hechos.

Para definir los criterios de acceso prioritario a la indemnización, la Unidad adoptó la Resolución 090 del 17 de febrero de 2015. Esta resolución prioriza a víctimas de ciertos hechos que afectan a poblaciones de especial protección constitucional: violencia sexual y reclutamiento forzado; a víctimas en condiciones de vulnerabilidad; a víctimas que pertenecen a grupos de especial protección constitucional como personas con orientación o identidad sexual no hegemónica (LGBTI); víctimas que se encuentran en régimen de transición; víctimas diagnosticadas con enfermedades de alto costo, catastróficas o ruinosas; víctimas en condición de discapacidad, principalmente.

44

Para el caso de desplazamiento forzado, la resolución explicita el criterio definido en el Decreto 1377 de 2014⁵⁴ que prioriza el pago para víctimas que cuenten con condiciones de subsistencia mínima, es decir, aquellas que ya no están recibiendo atención humanitaria; aquellas que se encuentran en situación de extrema urgencia por discapacidad, edad o composición del hogar y aquellas en proceso de retorno o reubicación.

La Unidad ha identificado que el universo de víctimas indemnizables que se proyectó en 2011 por hechos diferentes al desplazamiento forzado, pasaron de 916.356 víctimas (CONPES 3726 de 2012) a 1.224.100 víctimas (excluyendo las víctimas de los hechos no indemnizables). Adicionalmente, se encuentran en el registro 5.792.369 víctimas de desplazamiento forzado sujeto de reparación (1.847.607 hogares)⁵⁵. De este universo, la Unidad para las Víctimas ha indemnizado a 44.457 hogares y a 443.212 víctimas de otros hechos.

El Gobierno mantiene el compromiso de ofrecer indemnización a todas las personas titulares del derecho, bajo las condiciones de la Ley, a pesar de esta importante

⁵³ En consecuencia, el universo de destinatarios de la indemnización por vía administrativa ha incrementado y, considerando los recursos presupuestales inicialmente previstos para su implementación, el reto adquiere una dimensión mayor. A la fecha, el Estado ha logrado indemnizar a 599.712 víctimas, con una inversión equivalente a más de \$3.6 billones, donde 152.564 han sido indemnizadas por concepto de desplazamiento forzado y las restantes por otros hechos victimizantes.

⁵⁴ El Decreto 1377 se expidió con el objeto de atender la sentencia SU-254 y la C-462 de 20013. Para su expedición se realizó un proceso de consulta pública de observaciones a organismos especializados nacionales e internacionales, se publicó en el portal electrónico de la entidad con un mecanismo dispuesto para el envío de observaciones, también se consultó con los representantes de víctimas de desplazamiento forzado parte de las mesas de participación de víctimas el modelo. Las observaciones que presentaron todas las personas y organizaciones fueron sistematizadas y retroalimentadas indicando las propuestas que se acogían y las que no.

⁵⁵ Las víctimas de desplazamiento forzado y hechos diferentes no son excluyentes, ya que pueden ser víctimas de varios hechos, la Unidad registra por cada hecho victimizante y posteriormente reporta las víctimas únicas por hecho y las víctimas únicas por cada universo de análisis, por lo que no pueden sumarse las víctimas de desplazamiento forzado y otros hechos victimizantes, ya que se incurre en doble contabilización de las víctimas.



contingencia fiscal. Mientras se definen los recursos necesarios para garantizar efectivamente la indemnización de todas las víctimas, la Unidad para las Víctimas desarrollará un modelo técnico actualizado de priorización⁵⁶. Este modelo será presentado a la Corte en los tres (3) meses siguientes a la presentación de este informe. La Unidad considerará en la elaboración de la propuesta los criterios de vulnerabilidad socioeconómica, el enfoque diferencial y la obligación de amparo reforzado a grupos de especial protección constitucional, así como el Decreto 1377 de 2014 para las víctimas de desplazamiento forzado.

45

No obstante, como estas peticiones masivas también generan una desviación en tutelas, se pide respetuosamente que mientras se construye la propuesta se permita dar respuesta teniendo en cuenta los criterios vigentes atados al derecho de turno ligado a la superación de carencias, así como los principios de sostenibilidad fiscal, gradualidad y progresividad respecto de aquellos casos no priorizados.

4.3.5 La necesidad de focalizar la oferta institucional para los más vulnerables

En el marco de la Ley 1448 de 2011, normas reglamentarias, el SNARIV, mediante la coordinación interinstitucional⁵⁷ liderada por la Unidad para las Víctimas, articula la programación de recursos, focalización⁵⁸, priorización y asignación de oferta, para que la misma sea implementada de acuerdo con los resultados de la evaluación de la subsistencia mínima y la superación de situación de vulnerabilidad, para contribuir en el goce efectivo de los derechos de las víctimas concretando de esta manera, la implementación del Decreto 2569 de 2014 (incorporado al Decreto 1084 de 2015). Esto lo realiza a través de una estrategia a nivel territorial y nacional que facilita el acceso a las medidas ofertadas por las entidades en el marco de sus competencias.

La Unidad para las Víctimas en su rol de coordinación del Sistema, ha identificado que una de las situaciones que permitirían la reducción de peticiones y acciones constitucionales sobre atención humanitaria es, como lo ha solicitado la Corte Constitucional, será la provisión de una oferta distinta a la entrega de atención humanitaria que permita a estas víctimas llegar a la superación de su situación de vulnerabilidad social y económica derivada del desplazamiento forzado. Ese ha sido el propósito del Decreto 2569 de 2014, particularmente de su Título IV, Capítulo Único sobre la *“Coordinación la oferta institucional del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – SNARIV”*. El Decreto contempló, no solamente la necesidad de

⁵⁶ La Corte Constitucional mediante Sentencia C-462 de 2013, estableció que “Si bien los derechos fundamentales de las víctimas deben ser garantizados de manera oportuna, cuando un Estado se enfrenta a la tarea de indemnizar a millones de personas y no cuenta con los recursos suficientes, es factible plantear estrategias de reparación en plazos razonables y atendiendo a criterios de priorización. Lo anterior no desconoce los derechos de las víctimas sino por el contrario asegura que en cierto periodo de tiempo, y no de manera inmediata, todas serán reparadas”

⁵⁷ La ley estableció la coordinación como el conjunto de actividades tendientes a liderar, orientar, movilizar y articular las acciones requeridas para el desarrollo de procesos ordenados y armónicos con carácter sistémico, sin perjuicio de las competencias asignadas a cada una de las entidades del sistema y que permitan garantizar la adecuada y oportuna ejecución de la política pública de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.

⁵⁸ Conjunto de programas/proyectos de las instituciones públicas o privadas, a los cuales pueden acceder las víctimas y que contribuyen al goce efectivo de los derechos.



regular la entrega de atención humanitaria según mediciones objetivas, sino también previó una medición de superación de situación de vulnerabilidad. Ante todo, contempló medidas de focalización de oferta institucional para que las entidades del SNARIV planeen la inversión de sus recursos de acuerdo a la caracterización que hace la Unidad para las Víctimas. Es así que, si por ejemplo se identifica que un hogar tiene carencias en vivienda, el sector vivienda –rural o urbana- debe organizar esfuerzos para dar respuesta a esta necesidad de manera gradual y progresiva. La implementación de este modelo en el tiempo permitirá que las víctimas que dejan de recibir atención humanitaria por tener suplidas sus necesidades en subsistencia mínima, puedan acceder a una respuesta adicional, que les permita llegar a la superación de situación de vulnerabilidad.

46

En este orden de ideas, desde el 2015, en cumplimiento del Decreto 2569, la Unidad para las Víctimas, en asocio con las entidades del SNARIV, ha remitido los casos de personas desplazadas que de acuerdo a la caracterización requieren una respuesta institucional –distinta a la entrega de atención humanitaria- para avanzar hacia la superación de situación de vulnerabilidad. De acuerdo al trabajo con las entidades en la implementación del Decreto los resultados son los siguientes: (i) en los componentes de salud y educación, se identifica un alto porcentaje de la población víctima que son focalizados efectivamente por los programas; (ii) en el componente de alimentación, aun cuando existen coberturas para el acceso a las víctimas, se requieren fortalecer los sistemas de información de manera que permita verificar el acceso efectivo a través de los registros administrativos; (iii) en el componente de generación de ingresos se identifican las necesidades de orientación ocupacional, formación para el trabajo, empleabilidad y emprendimiento, para lo cual el acceso a los programas en cada una de las medidas presenta un nivel limitado; (iv) en relación con el componente de vivienda urbana y rural, los programas se encuentran en proceso de focalización, por lo cual las necesidades identificadas a partir de las mediciones son la línea base remitida a las entidades competentes.

Lo anterior se complementa con ejercicios de gestión y coordinación centrados en (i) desarrollo de focalizaciones específicas que logren ubicar a la población que requieren el ingreso a los programas y proyectos, de acuerdo con las necesidades identificadas en el Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral – PAARI; (ii) en el seguimiento específico a cada entidad a partir de las herramientas dadas por la ley a través de la certificación de entidades nacionales y territoriales; y (iii) en los procesos de regionalización indicativa de la oferta a partir de los proyectos de inversión para la siguiente vigencia fiscal.

Ahora bien, es importante señalar que el trabajo de implementación del Decreto nos evidencia que los componentes de vivienda y generación de ingresos presentan un nivel de avance importante, pero aún limitado para las necesidades, los cuales resultan ser estratégicos para la sostenibilidad del modelo y como un proceso fundamental para mejorar las condiciones de vida de los hogares y propiciar su estabilización social y económica. Este diagnóstico, resultado de las mediciones con registros administrativos,



es coherente con el diagnóstico presentado a la Corte en el marco del seguimiento global del ECI.

En primer lugar, el componente de vivienda, involucra la posibilidad de acceder a una solución en el área urbana o rural del territorio nacional. Este derecho no implica que todas las víctimas reciban vivienda nueva, sino que las respectivas entidades pueden emprender varias modalidades para asegurar condiciones de vivienda digna a las víctimas que aún no gozan de este derecho. En segundo orden, la medida de generación de ingresos y empleabilidad, es un eje fundamental para lograr el autosostenimiento de las víctimas y con ellos obtener los medios para garantizar la satisfacción de sus necesidades. Si bien, el Gobierno Nacional ha implementado acciones para atender de manera gradual a la población, es necesario consolidar la oferta programática y facilitar con ella acceso a los componentes de emprendimiento, fortalecimiento o empleabilidad.

47

Así las cosas, en el Capítulo 5 se presentarán las acciones para que se programen recursos y se focalice la oferta diferente a la atención humanitaria, de manera que las entidades en el orden nacional y territorial contribuyan a la superación de la situación de vulnerabilidad que se deriva del desplazamiento forzado, haciendo énfasis en los componentes de vivienda y generación de ingresos.

5 PLAN DE TRABAJO ORIENTADO A UN ENFOQUE DE DERECHOS: NORMALIZAR LA SITUACIÓN DE PETICIONES Y TUTELAS MASIVAS Y LOS ASUNTOS ESTRUCTURALES ASOCIADOS, BAJO LAS COMPETENCIAS DE LA UNIDAD PARA LAS VÍCTIMAS

La solicitud de suspensión de sanciones elevada por la Unidad para las Víctimas y la Agencia de Defensa Jurídica del Estado a la Corte Constitucional supone la planeación de una serie de acciones por parte de la Entidad, con el fin de orientar el accionar institucional hacia los asuntos asociados a la superación del atraso a la respuesta de peticiones y requerimientos judiciales de víctimas que influye en que se altere la protección de los derechos de la población más vulnerable.

En tal sentido y en cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en el Auto 224 de 2016 se ha estructurado este documento que consolida el plan de trabajo sobre el cual se concentrará el esfuerzo de la Unidad para las Víctimas en colaboración con las entidades del SNARIV.

Previamente se han descrito los problemas de la respuesta administrativa y judicial, la magnitud del fenómeno, y los asuntos estructurales asociados. A partir de ese estado del arte se han planificado y programado las acciones orientadas que le permitan a la Unidad para las Víctimas, bajo un enfoque de derechos, normalizar la situación de peticiones y tutelas. Asimismo, garantizar de manera ordenada, razonable y garantista con los más vulnerables el acceso a las medidas de asistencia, atención y reparación integral.



Por lo tanto, esta sección se estructura de la siguiente manera: una primera parte detallará el avance de la Unidad para las Víctimas en las acciones, logros y resultados en los ajustes e implementación de la política pública de subsistencia mínima y superación de situación de vulnerabilidad. Esta política constituye un eje fundamental en la transición de la política asistencialista hacia la inclusión social de las víctimas. Asimismo, se describirán brevemente los avances más importantes asociados a algunos asuntos relacionados con la respuesta institucional. A pesar de la situación coyuntural que atraviesa la Unidad para las Víctimas, se han adoptado medidas de carácter estructural que le han permitido constituir una base importante para la obtención de logros y resultados misionales en la implementación de la política pública.

Una segunda parte, expondrá el plan de acción relativo a la adopción de los grupos prioritarios de atención. Este punto es de especial relevancia, pues permitirá racionalizar y atender de manera ordenada las solicitudes y demandas de la población, teniendo como base criterios de vulnerabilidad. Posteriormente, se presentarán los planes de acción para superar el retraso y atender la respuesta día a día de los derechos de petición y de las acciones de tutela.

Una tercera parte integrará los planes de acción que permitirán superar las dificultades asociadas a la respuesta institucional. Las actividades que se contemplan permitirán allanar y alistar la infraestructura operativa de la Unidad para las Víctimas con el fin y asegurar una respuesta efectiva a las víctimas.

Tabla 9. Problemática en la respuesta a los derechos de petición y acciones de tutela en la Unidad para las Víctimas

		Problemática	Plan de Acción
1	Derechos de petición y acciones de tutela	Rezago en las respuestas a los derechos de petición y tutelas desde 2015	Adopción de grupos prioritarios dentro de las categorías identificadas, para atender el rezago progresivamente.
		El proceso de respuesta a derechos de petición y tutelas, no se encuentra estabilizado para emitir la respuesta en términos	Fortalecer los procesos de la respuesta en el Grupo de Respuesta Escrita
		No cuenta con soporte tecnológico unificado, para desarrollar el flujo del proceso de la respuesta a derechos de petición y tutelas.	Culminar el desarrollo y la puesta en producción de la herramienta LEX soporte al proceso de respuestas a derechos de petición y tutelas en forma integral
2	Estructurales	No se cuenta con la notificación de los derechos de petición y acciones de tutela en tiempo real.	Se involucra en las actividades a desarrollar en el proyecto de Gestión Documental



	Problemática	Plan de Acción
	No se cuenta con herramientas que garanticen la notificación unificada para acciones de tutela	Implementación del buzón judicial, para la radicación de las acciones de tutela directamente por los Jueces, desarrollado en el plan de trabajo de tutelas
	La Entidad no cuenta con un archivo completo, tiene pendiente la recepción de parte del archivo de la anterior institucionalidad	Se involucra en las actividades a desarrollar en la fase de Gestión Documental en la organización del archivo.
	El proceso de correspondencia con 4/72, envío de respuestas a derechos de petición, presenta un porcentaje del 26% de devoluciones	Se involucra en las actividades a desarrollar en Gestión Documental
	Interrupción de la operación por períodos de hasta 3 meses, incrementando el rezago, por el cambio de operador. Pérdida de la curva de aprendizaje de los equipos que participan en la operación.	Ejecutar las acciones relacionadas con la contratación de la planta temporal de personal dedicada al proceso de respuesta
	No se cuenta con la totalidad de la información administrativa disponible para atender a la Víctima desde el primer contacto y emitir una respuesta de fondo, generando la necesidad de realizar consultas a las áreas misionales (escalamientos), lo cual en altos volúmenes impacta la atención a la víctima y los tiempos de la respuesta en términos.	La Red Nacional de Información y la OTI, proyectan para el año 2016 y 2017 la culminación del desarrollo, ampliación y fortalecimiento del modelo tecnológico de administración y disposición de información
	Por los volúmenes de solicitudes, las áreas misionales desbordaron su capacidad operativa en los procesos que proveen la información de los casos que ingresan por los canales de atención, derechos de petición	Con la disposición de la información y el fortalecimiento de los procesos, las áreas misionales realizan una proyección de respuestas y normalización de la entrega de la información a Diciembre de 2017.



	Problemática	Plan de Acción
	y tutelas	
	Falta de disponibilidad de los recursos para atender las solicitudes de atención humanitaria en los volúmenes que se requieren por las víctimas	El Ministerio de Hacienda se comprometió a garantizar los recursos para el pago de la atención humanitaria.
	Garantizar los recursos para el pago de la atención humanitaria de acuerdo a la planeación, y garantizar los recursos para el pago del universo actual de víctimas indemnizables	El Ministerio de Hacienda se comprometió a garantizar los recursos para el pago de la indemnización de acuerdo a la planeación, y el Gobierno ha acordado la actualización de los CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012.
	Falta de definición en la focalización de las entidades del SNARIV para la entrega de la oferta a la población víctima	Se involucran actividades en el plan de trabajo destinadas a la focalización de la oferta institucional en el marco del Decreto 2569 de 2014 (incorporado al Decreto Sectorial 1084 de 2015)

5.1 El punto de partida del plan de acción. El avance de la Unidad para las Víctimas

5.1.1 El modelo de medición de carencias para la entrega de subsistencia mínima y superación de situación de vulnerabilidad como respuesta a la superación de falencias estructurales en la entrega de atención humanitaria de emergencia y de transición

Como se ha dicho, el principal objeto de peticiones y tutelas dirigidas a la Unidad para las Víctimas es el de la entrega de atención humanitaria. Esta demanda, creciente en los últimos años por los factores expuestos anteriormente, y particularmente por la superación del subregistro de personas desplazadas a través de la implementación de la Ley 1448, fue un factor identificado por la Unidad para las Víctimas desde el 2012, como un aspecto crítico que requería una reformulación que atendiera a los criterios



constitucionales, que permitiera proteger a las víctimas de desplazamiento que más requieren la atención humanitaria, y regular las condiciones para su suspensión sin dejar de cumplir el marco legal establecido en la Ley 1448 de 2011, la jurisprudencia constitucional y los compromisos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

Fue así que el Gobierno nacional, bajo el liderazgo de la Unidad para las Víctimas, inició un proceso que culminó con la expedición del Decreto 2569 de 2014 que se encuentra en proceso de implementación. El Decreto rediseñó la política pública de atención humanitaria dirigida a la población víctima de desplazamiento forzado con el objetivo de proteger a las víctimas de desplazamiento forzado más vulnerables haciendo un uso eficiente de los recursos asignados para cumplir con esta tarea de acuerdo a criterios constitucionales de protección de los derechos fundamentales comprometidos. El cambio de la política pública responde al resultado final de un riguroso proceso participativo y deliberativo, técnico y conceptual construido por diferentes actores.

51

El punto de partida para el diseño fue la definición del alcance del concepto de la subsistencia mínima. La Unidad para las Víctimas contó en el 2012 con la asesoría de expertos constitucionalistas dada la compleja jurisprudencia constitucional, la multiplicidad de definiciones y componentes asociados al concepto de la subsistencia mínima.

A partir de lo anterior, la Entidad inició el proceso de diseño de criterios y procedimientos para lograr un resultado de la medición de carencias en los componentes de la subsistencia mínima y de esta forma definir la entrega de atención humanitaria de emergencia y transición. Este proceso fue realizado de manera conjunta con asesores expertos en mediciones cuantitativas con el fin de soportar el diseño del modelo de priorización y la toma de decisiones a partir de evidencia estadística. El resultado de este proceso fue un modelo de medición técnico que permite definir las condiciones de los hogares en materia de alojamiento temporal y alimentación a partir de información suministrada por las propias víctimas conjuntamente con registros administrativos⁵⁹.

El modelo se socializó con las entidades del SNARIV⁶⁰. Esta consulta permitió ajustar el alcance de las reglas de medición y, además de ello, sirvió como un ejercicio que consolidó un hito dentro de la implementación de la ruta de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas dado que permitió definir competencias y responsabilidades a las entidades del SNARIV a partir de los resultados de medición, lo cual fue definido en el contenido del Decreto 2569 de 2014 (incorporado al Decreto Sectorial 1084 de 2015).

La Unidad para las Víctimas, con un modelo consolidado desde lo conceptual, inició un proceso de socialización con organismos especializados de la sociedad civil, organismos

⁵⁹ Este proceso fue adelantado con la cooperación técnica y financiera de USAID, a través de su programa AECOM.

⁶⁰ Entre las cuales participaron el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Ministerio del Trabajo, SENA, Ministerio de Educación y Ministerio de Salud y Protección Social, entre otros



de control y entidades de cooperación que tenía como propósito no solo dar conocer el modelo de medición sino generar espacios participativos que permitieran evaluar el contenido del mismo, y a partir de ello generar los respectivos ajustes. Este proceso se realizó a través de la publicación en la página web de la entidad de unas reglas iniciales que fijaban los contenidos propuestos para el Decreto⁶¹. Además, se hicieron consultas directas las siguientes instancias:

- Mesas Departamentales y Mesa Nacional de Víctimas
- Procuraduría General de la Nación
- Defensoría del Pueblo
- Contraloría General de la Nación
- Comisión de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, a través de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES)⁶²
- Institut de Recherche Pour le Developpement (IRD)
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

La vinculación de las víctimas en el proceso de construcción del modelo de medición de carencias responde a los parámetros dados por la Corte Constitucional en materia de diseño de la política pública, en tanto las víctimas a través de las instancias de participación incidieron en este planteamiento. Para la consulta con las mesas de víctimas, entre los meses de junio y julio de 2014 se llevaron a cabo 3 reuniones: una con los delegados departamentales que se compuso de siete mesas temáticas y una plenaria. Otra con delegados de estas mesas en la cual se presentó el proyecto de Decreto incorporando sus recomendaciones. Finalmente, una reunión con delegados nacionales con el mismo propósito. Todas las observaciones recogidas durante estos encuentros fueron compiladas y retroalimentadas a los miembros de las mesas, muchas de las propuestas fueron acogidas. Para aquellas observaciones que no fueron acogidas se retroalimentó a las mesas el fundamento por el que el Gobierno nacional no acogió estas observaciones.

El resultado final de ese proceso de construcción y de diálogo fue la expedición del Decreto 2569 de 2014 que define los procedimientos y responsabilidades en materia de entrega de atención humanitaria de emergencia y transición.

El nuevo modelo plantea entregar la atención humanitaria de acuerdo con las necesidades y carencias (alojamiento y alimentación) de cada uno de los hogares. En consecuencia, los hogares que tienen carencias en alojamiento y/o alimentación serán sujetos de entrega de atención humanitaria que se dirige a suplir dichas necesidades. Además, de acuerdo a la caracterización, se define una escala de vulnerabilidad de acuerdo a la gravedad y urgencia de la carencia por componente. La escala define 3

⁶¹ Las reglas estuvieron colgadas en la página web desde antes de las reuniones con las mesas de víctimas. En total se recibieron 204 propuestas, de las cuales se incorporaron 113.

⁶² La Unidad para las Víctimas contrató una consultoría independiente de la Comisión de Seguimiento, quien formuló observaciones sobre la propuesta del modelo de entrega de atención humanitaria. Las observaciones enriquecieron la propuesta, muchas fueron acogidas, en otras no hubo consenso.



categorías, extrema, grave y leve. De allí resulta una serie de combinaciones de carencias por componentes en donde se puede definir que la vulnerabilidad más alta entre quienes requieren atención humanitaria es la de quien tiene carencias extremas en los dos componentes (carencia EXTREMA-EXTREMA), y la carencia más leve es la de quien tiene carencia leve un componente y no carencia en el otro (carencia LEVE-NO CARENIA). En el intermedio hay una serie de escalas que combinan los niveles de carencia. Por último, hay un grupo de menor vulnerabilidad que es el de quienes gozan del derecho a la subsistencia mínima (alojamiento, alimentación y acceso a salud) y que no son destinatarios de la entrega de la atención humanitaria, pero que son priorizados para el acceso a otra oferta conducente a la superación de situación de vulnerabilidad, conforme se explicó en el acápite 4.3.1.5. de este escrito. Este proceso permite mayor protección a los más vulnerables, así como mayor eficiencia en la distribución de este componente pues la atención humanitaria, garantizando su entrega a los hogares que más necesitan ese apoyo, así como articularlo con una clara estrategia de superación de la situación de vulnerabilidad de la población desplazada.

53

La nueva política de atención humanitaria para población desplazada, consagrada en el referido decreto (i) establece los criterios y procedimientos para la entrega de atención humanitaria de emergencia (AHE) y atención humanitaria de transición (AHT) con base en la evaluación de los componentes de la Subsistencia Mínima y fija los criterios técnicos para evaluar la Superación de Situación de Vulnerabilidad; (ii) busca caracterizar a través de mediciones sobre el acceso a derechos con base en registros administrativos la situación real de los hogares con al menos un integrante víctima de desplazamiento forzado y, con base en ello, acompañarlos en el acceso a la oferta institucional disponible; (iii) define que la atención humanitaria contribuye a satisfacer el derecho a la subsistencia mínima de los hogares en situación de desplazamiento forzado; (iv) establece que los montos y componentes de la atención humanitaria se encuentran asociados a la vulnerabilidad de cada hogar determinada a partir de la evaluación de las condiciones actuales y particulares de cada hogar; (v) determina que la atención humanitaria es proporcional a la gravedad y urgencia de las carencias detectadas por tanto a los hogares con mayores carencias se les entregarán mayores montos; y (v) establece los criterios que definen las etapas de la atención humanitaria de emergencia y atención humanitaria de transición.

Es importante destacar que el modelo concreta el principio de enfoque diferencial en tanto reconoce un 15% adicional en el componente de alimentación a los hogares con niños y niñas menores de cinco (5) años, así como en aquellos con madres gestantes y/o lactantes. El modelo integra como *unidad de análisis* los hogares para identificar los hogares actuales se hace uso de los registros administrativos con las que cuenta la Red Nacional de Información⁶³ (RNI) (Ver Anexo No. 2).

⁶³ Los registros administrativos contenidos en fuentes de información y que son custodiados por diferentes entidades del SNARIV, se encuentran entre otras, por ejemplo: Plan de Asistencia, Atención y Reparación Integral a las Víctimas (PAARI), Registro Único de Víctimas (RUV), Ficha de Caracterización de la Unidad para las Víctimas, Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN), Registro Único de Afiliados (RUAF), Estrategia UNIDOS y Mas Familias en Acción



Así las cosas, como se ha propuesto a la H. Corte en el marco del seguimiento del ECI, la acción propuesta para dar respuesta estructural al tema de peticiones y tutelas relacionadas con la entrega de atención humanitaria, es la implementación efectiva del Decreto 2569 de 2014, que actualmente se encuentra en etapa de estabilización.

5.1.2 Balance de la infraestructura operativa de la Unidad para las Víctimas para el restablecimiento y garantía de los derechos de las víctimas. Avances

a. Avances en Registro: El Registro Único de Víctimas como evidencia de la mayor confianza de las víctimas en el Estado y como fuente de memoria histórica.

54

Es necesario dimensionar los avances en materia de registro no sólo a partir de la superación del subregistro. Estos dan cuenta del crecimiento de la confianza en el Estado en tanto las víctimas se han acercado cada vez más a declarar las circunstancias de tiempo, modo y lugar que rodearon su desplazamiento o la ocurrencia de otros hechos victimizantes.

Como resultados principales de ésta gestión se destacan hoy que el RUV, con corte al 1 de mayo de 2016, reconoce que 8.040.748 personas sufrieron daños producidos por violaciones graves de Derechos Humanos o por infracciones al Derecho Internacional Humanitario en el marco del conflicto armado interno. De este universo, ha sido posible determinar que 6.420.490 personas son sujetos de atención y de ellas el 90,3% (5.800.686) son víctimas de desplazamiento forzado, las cuales representan cerca del 13% de la población colombiana.

No se puede subvalorar que el RUV constituye la mayor herramienta de memoria histórica, puesto que ilustra la masividad y diversidad de las personas afectadas por el conflicto armado, las diferencias regionales y geográficas de la guerra, así como las distintas formas de violencia, crímenes, y las poblaciones más afectadas, entre ellas, grupos de especial protección constitucional como grupos étnicos, niños, niñas y adolescentes, mujeres, personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, personas con discapacidad y personas mayores.

El RUV constituye un reconocimiento del Estado sobre el compromiso en el restablecimiento de sus derechos para esta población, y por esto ha desarrollado enormes avances en (i) la ubicabilidad de las víctimas, (ii) superación del subregistro lo cual evidencia también el incremento de la confianza de los ciudadanos en el Estado y en el uso de la información, y (iii) el fortalecimiento de la interoperabilidad de la información con diferentes entidades del SNARIV. En este sentido, se ha logrado la vinculación de 1.346 fuentes de información a la Red Nacional de Información que provienen del nivel nacional, territorial, cooperantes internacionales y sociedad civil que permiten actualmente, como nunca antes, disponer de información más completa y precisa de las condiciones actuales de la población víctima de desplazamiento forzado para optimizar el acceso a medidas de asistencia y reparación en los territorios.



b. Avances en la información sobre las necesidades actuales de las víctimas para medir carencias y acceso a derechos de las víctimas de desplazamiento forzado:

La Unidad como coordinadora del SNARIV y administradora de la Red Nacional de Información, ha avanzado de manera decidida en fortalecer la interoperabilidad de la información de las víctimas, mediante la colaboración armónica de las entidades a través de sus sistemas de información con el objetivo de establecer, con mucha más certeza, sus condiciones actuales. Se han implementado estrategias que permiten un flujo seguro y confidencial de la información existente, de manera que se pueden conocer de primera mano las necesidades que se tienen las víctimas en el marco de una ruta integral para la satisfacción de sus derechos.

Nunca antes la institucionalidad había agrupado una mayor información de las diferentes fuentes del Estado para posibilitar el restablecimiento de derechos a las víctimas. A mayo de 2016 se ha logrado la vinculación de 1.346 fuentes de información a la RNI. A partir de dichas fuentes, se cuenta con 42.655.770 registros, los cuales han suministrado insumos e información más completa para analizar, medir y conocer la situación actual de las víctimas y disponer las acciones necesarias para garantizar el acceso a las medidas contempladas en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Estos avances que no tienen precedentes y han permitido avanzar en la implementación del Decreto 2569 de 2014. Para el despliegue de su implementación, la Unidad para las Víctimas ha emprendido una ambiciosa estrategia para identificar información de las víctimas a partir de la información suministrada directamente por ellas, y que se consigna en dos herramientas propias: (i) la ficha de caracterización territorial para la medición del goce efectivo de derechos en asocio con las entidades territoriales, y (ii) la información que resulta de la aplicación de los PAARI y que permite conocer las condiciones, necesidades y fortalezas actuales de los hogares.

c. Inclusión Social

La información y herramientas también han posibilitado la implementación de un *modelo de medición de carencias y acceso a derechos* de las víctimas de desplazamiento forzado. Su consolidación conducirá al mejoramiento en la entrega de atención humanitaria y el acceso efectivo a la oferta institucional para garantizar el derecho a la subsistencia mínima y la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas en situación de desplazamiento forzado. Este modelo viene adelantándose en el marco de la implementación del Decreto 2569 de 2014, que inició en el 2015, y tiene como base la medición de carencias, identificación de necesidades y capacidades, basadas en la información que proporcionan directamente los hogares desplazados, así como la información de los registros administrativos con los que cuenta la RNI.



Comprendiendo la vulnerabilidad que genera el desplazamiento, la Unidad ha abanderado la atención humanitaria de las víctimas como una medida que ha implicado, entre 2012 y 2016, la respuesta a 4.213.457 solicitudes de hogares víctimas, equivalente a \$2,7 billones por concepto de atención humanitaria de emergencia y de transición. Adicionalmente, la Unidad ha dado visibilidad en el orden nacional y territorial a la atención oportuna a hechos diferentes al desplazamiento forzado. En este sentido ha respondido entre 2012 y 30 de abril de 2016 a 38.693 solicitudes por concepto de ayuda humanitaria por hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado que corresponden a \$45.407 millones de pesos.

56

Además de la atención, la implementación de la ley implica un enorme desafío en relación a la reparación, considerando el universo de beneficiarios, las diferentes medidas diseñadas para reparar daños individuales y colectivos, y los estándares que están deben cumplir. En efecto, Colombia ha sido reconocido como el país que mayor número de víctimas que han sido indemnizadas administrativamente, en relación a los 45 casos de nivel mundial otorgando 592.430 indemnizaciones. Por primera vez el Estado en el reconocimiento de las afectaciones del desplazamiento forzado, en cabeza de la Unidad para las Víctimas, ha indemnizado a 144.626 víctimas de desplazamiento forzado contribuyendo de esta manera al restablecimiento del proyecto de vida y la consolidación de las capacidades de éstos hogares.

d. Fortalecimiento Territorial

Para dar respuestas oportunas a las víctimas desde sus territorios, se ha generado una estrategia que ha permitido acrecentar la capacidad de respuesta a través de diferentes canales de atención telefónico, virtual y presencial. Esto revela la capacidad de coordinar las entidades del SNARIV en el nivel nacional y territorial para desarrollar acciones conjuntas para atender de manera exclusiva a ésta población. En los canales presenciales, las víctimas pueden acceder a 22 Centros Regionales de Atención a Víctimas – CRAV ubicados en los municipios donde se concentran las mayores cantidades de víctimas y que les permitan encontrar la oferta concentrada en estos espacios de atención. Actualmente, se encuentran 11 CRAV en construcción y que evidencian la aplicación del principio de subsidiariedad entre la Nación y las entidades territoriales en tanto la Unidad para las Víctimas provee recursos para su construcción y dotación, y las entidades los complementan con sus propios esfuerzos.

Igualmente, la Unidad para las Víctimas ha emprendido importantes acciones para fortalecer la capacidad de las entidades territoriales⁶⁴ para responder a sus obligaciones con las víctimas, incluyendo importantes proyectos en los que apoya de manera

⁶⁴ En 2013 creó un banco de proyectos para que las entidades territoriales apliquen a recursos para mejorar sus capacidades de respuesta de acuerdo a sus prioridades. Se capacitó y brindó asistencia técnica a todo el nivel local, con una amplia campaña para fortalecimiento de los territorios. A partir de finales 2015, ya electos los nuevos gobernantes territoriales, la Entidad se ha reunido con gobernaciones y municipios para garantizar la armonización y coordinación de esfuerzos presupuestales y de focalización para avanzar la reparación de las víctimas y en la superación de situación de vulnerabilidad de personas desplazadas y con ello complementar y alcanzar las metas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo “*Todos por un nuevo país*”.



subsidiaria a los municipios de menor capacidad para que brinden atención humanitaria inmediata, fortalezcan la infraestructura social y comunitaria de retornos, reubicaciones, para la prevención de emergencias, o para la reparación colectiva.

e. Atención Oportuna. Disminución Judicialización

Para la atención oportuna a las víctimas, en la actualidad, la Entidad cuenta con 156 puntos de atención en todo el país, incluyendo 22 Centros Regionales de Atención a las Víctimas – CRAV-, que se complementan con esquemas para eliminar barreras de acceso de las víctimas a la oferta institucional, llevando las entidades a más de 212 municipios a través de 43 Unidades Móviles y 15 Ferias Nacionales de Servicio al Ciudadano. Se han recibido 13.421.974 solicitudes entre el 2012 y lo transcurrido del 2016. Adicionalmente, con un promedio de 287 orientadores telefónicos y virtuales, en el mismo período se atendieron a 14.818.089 solicitudes en los canales telefónicos y virtuales.

57

A pesar de los referidos esfuerzos institucionales en materia de atención, entre el 2014 y 2015, frente al incremento inusual de acciones de tutela, la Unidad realizó acciones tendientes a disminuir la judicialización, enfocadas principalmente en (i) controlar la radicación y reparto de acciones de tutela masivas, principalmente en el departamento de Antioquia; y (ii) prevenir el fraude a las víctimas.

En relación con la radicación y reparto de acciones de tutela masivas, especialmente en el departamento de Antioquia, en conjunto con el Consejo Seccional de la Judicatura de Antioquia⁶⁵, se dispuso exigir la verificación de los requisitos decantados por la jurisprudencia constitucional frente a la agencia oficiosa. Esta medida estuvo enfocada a garantizar que las víctimas que interponen acciones de tutela no accedieran a ella a través de intermediarios que podrían quedarse con parte de los beneficios dirigidos a ellas, haciendo de los recursos del Estado dirigidos a víctimas, un negocio en beneficio de terceros. Esta estrategia redujo la litigiosidad dirigida contra la Unidad para las Víctimas y una importante descongestión de los despachos judiciales al disminuir⁶⁶ la radicación diaria de tutelas de 1.500 a un promedio de 400. Esto se acompañó de la organización y exigencia de requisitos legales para la radicación de peticiones masivas, en su mayoría presentadas por intermediarios, consistente en exigir para su trámite los generales de ley y, particularmente, el objeto de la petición y las razones de la petición (Anexo No. 3).

La Unidad para las Víctimas también ha identificado situaciones crecientes de fraude contra las víctimas de parte de los intermediarios. Para prevenir este fraude, la Unidad para las Víctimas creó en el 2012 el Equipo de Indagación y Protección contra Fraudes y el 2013 lanzó la campaña⁶⁷ “Ojo con el Fraude, no coma cuento”⁶⁸ con el propósito de

⁶⁵ En conjunto con el Consejo Superior de la Judicatura se avanza hoy en la viabilidad de fortalecer la referida estrategia y adoptarla en el nivel nacional a través de circular interna.

⁶⁶ A pesar del esfuerzo institucional dichas acciones no lograron mantenerse porque la radicación de las acciones de tutela empezó a realizarse en otros distritos judiciales y, en materia de solicitudes, debido a los volúmenes y a la eventual afectación al derecho de petición, se dispuso recibir con los requisitos legales mínimos sin que interesara la masividad.

⁶⁷ Los puntos fundamentales de la campaña son: (i) *Gratuidad*. Se socializa que todos los trámites con la Unidad para las Víctimas y las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – SNARIV son gratuitos y



realizar seguimiento a hechos que puedan representar conductas punibles en relación con la atención a las víctimas, puntualmente, en relación con quejas referidas al cobro por trámites que son gratuitos⁶⁹, y aquellas relacionadas con personas que se hacen pasar por víctimas sin serlo para acceder a las medidas previstas en el ordenamiento.

La campaña ha permitido recibir 4.302 quejas que se han traducido en 1.044 denuncias ante la Fiscalía General de la Nación. Igualmente, un resultado conjunto con la Fiscalía General de la Nación, puntualmente en el departamento de Antioquia, para 2014 y 2015, es la captura⁷⁰ de 19 personas, entre ellas intermediarios, falsas víctimas y colaboradores del SNARIV, encargadas de estafar a las víctimas y cobrarles por estos “trámites” porcentajes superiores al 60% y 70% del total de los beneficios que el Estado ha implementado en su beneficio.

5.2 Componentes del Plan de Acción:

5.2.1. Adopción de grupos prioritarios dentro de las categorías identificadas

El Gobierno, a través del Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas, MAARIV⁷¹, además de fortalecer la articulación y actualización de la información que consolidan las entidades del SNARIV, determina qué hogares y/o víctimas requieren, con prioridad, de las medidas de atención, asistencia y reparación, y cuáles han superado los derechos relacionados con la subsistencia mínima, por tanto, direccionarlos a la oferta institucional con el ánimo de superar la condición de vulnerabilidad, como medida de reparación integral, y luego, en el momento oportuno, recibir la indemnización administrativa para impulsar y consolidar la inclusión social.

no requieren intermediarios; (ii) *Prevención*. Se informa que hacerse pasar por falsa víctima es un delito y se comparte que por estas conductas delincuenciales ya hay personas condenadas por esta modalidad de fraude. (iii) *Adecuada Inversión*. Que las víctimas hagan buen uso de las ayudas y la indemnización que el Estado ha implementado en su beneficio.

⁶⁸ Formato de verificación de hechos irregulares a través del formulario dispuesto en la página web el link: <http://apps.unidadvictimas.gov.co/Denuncias/Paginas/LugarAtencion.aspx>

⁶⁹ Ley 1448 de 2011, artículo 47 y 64, entre otros.

⁷⁰ Las conductas punibles relacionadas corresponden con (i) acceso abusivo a sistema informático; (ii) violación de datos personales; (iii) concierto para delinquir; y (v) fraude procesal.

⁷¹ La Corte Constitucional, en la Sentencia T 293 de 2015, en un acercamiento preliminar frente al MAARIV y el PAARI, señaló lo siguiente: “Es de anotar que la legislación colombiana ha dispuesto una serie de mecanismos para restablecer los derechos de las víctimas del conflicto armado, en especial los de las personas en situación de desplazamiento. En este sentido existen dispositivos como la reparación, la ayuda humanitaria, la restitución de tierras y la indemnización por vía administrativa. Por medio de estas herramientas se pretende restablecer los derechos violentados de las personas para que las víctimas logren superar el estado de grave vulnerabilidad y debilidad manifiesta que enfrentan. En este sentido la existencia del PAARI cobra relevancia, pues por medio de ese mecanismo se pretende racionalizar la entrega de las indemnizaciones por vía administrativa y de hacerles un mayor seguimiento a las víctimas que reciben este tipo de pagos. (...) La formulación del PAARI tiene dos momentos: el de asistencia y el de reparación. En el caso del desplazamiento forzado, el momento de asistencia debe evaluar si la víctima ya superó la subsistencia mínima o su situación es de extrema vulnerabilidad, solo así puede pasarse al segundo momento, que es el de reparación integral. En el momento de reparación - en el que, entre otras, se dan orientaciones sobre la inversión adecuada de la indemnización administrativa - también hay diferencias para las víctimas de desaparición forzada. En efecto, para la asignación de la indemnización administrativa existen criterios de priorización para el desplazamiento forzado (Decreto 1377 de 2014) y para otros hechos (Resolución 090 de 2015). En el primer caso, una vez agotada la atención del orientador y el inicio del momento de asistencia del PAARI, procede la medición de subsistencia mínima, en cumplimiento del Decreto 2569 de 2014. Posteriormente se formaliza el retorno o la reubicación (Decreto 1377 de 2014) para que pueda darse el momento de la reparación, que es cuando culmina la etapa del PAARI”.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Línea gratuita nacional: 018000 91 11 19 · Bogotá: 426 1111

Correspondencia : Carrera 100 No. 24D - 55 · Bogotá

www.unidadvictimas.gov.co · Síguenos en:





El cuadro que se presenta a continuación resume los criterios de priorización para la atención de las peticiones elevadas antes la Unidad para las Víctimas según las categorías analizadas a lo largo de este documento:

Tabla 10 Grupos Priorizados

Tipo de Solicitudes	Grupos Priorizados para emitir respuestas a las solicitudes	% de solicitudes que se atienden en cada grupo priorizado en forma progresiva	% en la Distribución de los pendientes de respuesta	
Solicitudes asociadas con la <i>Atención Humanitaria</i> , recibidas en la Entidad	Prioridad 1: Primer año	3% de las solicitudes de Atención Humanitaria	87%	
	Prioridad 2: Hogares en situación de extrema urgencia	31% de las solicitudes de Atención Humanitaria		
	Prioridad 3: Hogares con carencias graves	21% de las solicitudes de Atención Humanitaria		
	Prioridad 4: Hogares con carencias leves	11% de las solicitudes de Atención Humanitaria		
	Prioridad 5: Hogares con no carencias	34% de las solicitudes de Atención Humanitaria		
Solicitudes asociadas con <i>Registro</i> , recibidas en la Entidad	SUBGRUPO 1, cuyo hecho victimizante sea el desplazamiento forzado y estén incluidos en el RUV, se aplican los criterios de priorización definidos para atención humanitaria. Representa el 84% de las solicitudes	Prioridad 1: Primer año	3% de las solicitudes de Atención Humanitaria*	9%
		Prioridad 2: Hogares en situación de extrema urgencia	31% de las solicitudes de Atención Humanitaria*	
		Prioridad 3: Hogares con carencias graves	21% de las solicitudes de Atención Humanitaria*	
		Prioridad 4: Hogares con carencias leves	11% de las solicitudes de Atención Humanitaria*	



Tipo de Solicitudes	Grupos Priorizados para emitir respuestas a las solicitudes		% de solicitudes que se atienden en cada grupo priorizado en forma progresiva	% en la Distribución de los pendientes de respuesta
	asociadas al Registro	Prioridad 5: Hogares con no carencias	34% de las solicitudes de Atención Humanitaria*	
	SUBGRUPO 2. Hogares que no es posible aplicar la medición, se les aplica los criterios de enfoque diferencial. Representa el 16% de las solicitudes asociadas al Registro	Prioridad 1: Adulto Mayor	19,5% de las solicitudes asociadas el Registro	
		Prioridad 2: Niños y niñas	46% de las solicitudes asociadas el Registro	
		Prioridad 3: Pertenencia Étnica	12,6% de las solicitudes asociadas el Registro	
		Prioridad 4: Discapacidad	4,6% de las solicitudes asociadas el Registro	
		Prioridad 5: Mujer y Género	17,3% de las solicitudes asociadas el Registro	
Solicitudes asociadas a la <i>indemnización administrativa</i> , recibidas en la Entidad	Se prioriza la respuesta por orden de llegada, siendo resueltos en primer lugar los más antiguos.		100% de las solicitudes asociadas a las indemnización	3%
Solicitudes asociadas a la Oferta de otras Entidades	Solicitudes relacionadas con la oferta de otras Entidades		No requieren priorización, se pueden atender a la llegada de la solicitud	1%

60

*Porcentaje sujeto a corroboración en la medida en que se tomó la medición del universo total de solicitantes, y los resultados pueden variar en el grupo específico de solicitantes sobre asuntos relacionados con el post registro.

A continuación, se explican con mayor detalle las categorías de priorización:

- a. Solicitudes asociadas con la *Atención Humanitaria*, recibidas en la Entidad

Con el fin de hacer un uso eficiente de los recursos asignados a la Unidad para las Víctimas, se ha definido que en caso de no contar con los recursos necesarios para



entregar atención humanitaria al 100% de los hogares que la requieren, se establecería un esquema de priorización de pagos. Este esquema se basa en los principios definidos donde el nivel de gravedad en las carencias es la variable fundamental. La priorización sería la siguiente:

- Se presume que el grupo de mayor vulnerabilidad es el de los hogares recién desplazados e incluidos en el RUV. Estos hogares serán los que reciban de manera prioritaria la entrega de la atención humanitaria sin necesidad de medición de carencias pues sus carencias se presumen. Estas víctimas representan el 3% del total de las solicitudes de atención humanitaria.
- Una vez se garantice la entrega de atención humanitaria a los hogares recién desplazados e incluidos en el RUV, se considera que debe priorizarse la entrega a los hogares que se encuentren en situación de extrema urgencia. De acuerdo con el resultado de mediciones preliminares, éstas representan el 31% del total de las solicitudes de atención humanitaria.
- Una vez se garantice la entrega de atención humanitaria a los hogares que se encuentren en extrema urgencia, se considera que debe priorizarse la entrega a los hogares que tienen carencias graves en los componentes de la subsistencia mínima. De acuerdo con el resultado de mediciones preliminares, éstas representan el 21% del total de las solicitudes de atención humanitaria.
- Una vez se garantice la entrega de atención humanitaria a los hogares que tengan carencias graves en los componentes de la subsistencia mínima, se considera que debe priorizarse la entrega a los hogares que tienen carencias leves en esos componentes. De acuerdo con el resultado de mediciones preliminares, éstas representan el 11% del total de las solicitudes de atención humanitaria.

b. Solicitudes asociadas al post registro recibidas en la Entidad

En materia de registro la respuesta a peticiones y acciones de tutela de víctimas de desplazamiento forzado, en todas sus etapas procesales, se priorizará evaluando el grado de vulnerabilidad de la víctima con base en la medición de subsistencia mínima (modelo de priorización en atención humanitaria). Para aquellos casos donde no sea posible la medición o se trate de otros hechos victimizantes, se priorizará el enfoque diferencial, esto es, niños, niñas y adolescentes, adulto mayor, personas en condición de discapacidad, mujer, género y pertenencias étnicas.

c. Solicitudes asociadas al indemnización recibidas en la Entidad



Como se dijo arriba, el Gobierno mantiene el compromiso de ofrecer indemnización a todas las personas titulares del derecho, bajo las condiciones de la Ley. Para tal fin, el Gobierno se ha comprometido a actualizar los Documentos CONPES 3712 y 3726 sobre financiación y Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Adicionalmente, la Unidad para las Víctimas desarrollará un modelo técnico actualizado de priorización que será entregado a la Corte en los tres (3) meses siguientes a la presentación de este informe, considerando los criterios de vulnerabilidad socioeconómica, el enfoque diferencial y la obligación de amparo reforzado a grupos de especial protección constitucional, así como el Decreto 1377 de 2014 para las víctimas de desplazamiento forzado. Mientras se construye la propuesta solicita autorizar dar respuesta teniendo en cuenta los criterios vigentes atados al derecho de turno ligado a la superación de carencias, así como los principios de sostenibilidad fiscal, gradualidad y progresividad respecto de aquellos casos no priorizados.

5.2.2. Respuesta a los derechos de petición que presentan retraso y los que llegan día a día

La Unidad para las Víctimas enfocará los esfuerzos institucionales para atender, tramitar y dar respuesta al rezago de peticiones pendientes por respuesta existentes en la operación, peticiones pendientes escaladas a las áreas misionales más las nuevas peticiones radicadas en la entidad día a día.

Ahora bien, a corte de 30 de abril de 2016 se tienen las siguientes cantidades de peticiones pendientes por respuesta discriminado por dirección misional donde las más representativas corresponden a las asociadas con la atención humanitaria con un 87%, y un promedio de días de respuesta de 54, las siguientes son las relacionadas con el RUV que representan para la respuesta 60 días promedio y que impactan considerablemente los términos.

Tabla 11. Peticiones pendientes por respuesta en las direcciones misionales

Tema	Pendientes	%	Promedio días
Atención Humanitaria	225.142	87%	54
Asociadas al Registro Único de Víctimas	24.199	9%	60
Indemnización Administrativa	6.490	3%	13
Oferta Institucional	1.650	1%	1
Total	257.481	100%	32

Unidad para las Víctimas. Grupo de Respuesta Escrita. Corte 30 de abril de 2016

En relación con las peticiones que requieren el suministro de información por parte de las dependencias misionales, el plan contempla el siguiente estimado de entrega de información para la consecuente proyección de respuesta a peticiones:

Tabla 12. Proyección de entrega de información por parte de las áreas misionales para responder a peticiones



PETICIÓN				
FECHA	IDENTIFICADAS	ENTREGA DE INFORMACIÓN POR LAS ÁREAS MISIONALES AL GRE PARA LOS RESPONDER LOS PENDIENTES	ENTREGA DE INFORMACIÓN POR LAS ÁREAS MISIONALES AL GRE PARA RESPUESTA DÍA A DÍA	INSUMOS TOTAL PARA EL GRE
Julio 2016	60.000	16.095	25.200	41.295
Agosto 2016	60.000	16.095	30.768	46.863
Septiembre 2016	60.000	16.095	31.872	47.967
Octubre 2016	60.000	16.095	32.041	48.136
Noviembre 2016	60.000	16.095	32.035	48.130
Diciembre 2016	60.000	16.095	32.001	48.096
Enero 2017	60.000	16.095	31.917	48.012
Febrero 2017	60.000	16.095	31.885	47.980
Marzo 2017	60.000	16.095	31.855	47.950
Abril 2017	60.000	16.095	31.827	47.922
Mayo 2017	60.000	16.095	31.507	47.602
Junio 2017	60.000	16.095	31.494	47.589
Julio 2017	60.000	16.098	31.200	47.298
Agosto 2017	60.000	0	31.200	31.200
Septiembre 2017	60.000	0	31.200	31.200
Octubre 2017	60.000	0	31.200	31.200
Noviembre 2017	60.000	0	31.200	31.200
Diciembre 2017	60.000	0	31.200	31.200

En este cuadro se evidencia que en la columna denominada “Identificadas”, se proyecta una radicación promedio de 60.000 peticiones ante la Entidad, las cuales se suman al pendiente por atender. En la columna “Insumos para el rezago GRE” e “Insumos del día a día para el GRE” se informan la cantidad de insumos por entregar las áreas misionales para la elaboración de respuesta escrita, discriminada entre insumos de pendientes e insumos de nuevas peticiones. Así las cosas, en la columna final, se evidencian la cantidad de respuestas elaboradas en virtud de peticiones que debieron ser escaladas a las áreas misionales para la búsqueda de insumo.

El resultado de las proyecciones refleja que para el agosto de 2017 la Entidad podrá superar los pendientes en el insumo y de esta forma orientar el proceso a la respuesta recibida en el día a día.



En virtud de la proyección realizada, se procede a identificar la producción de las respuestas a peticiones teniendo en cuenta la cantidad y frecuencia de entrega de insumos:

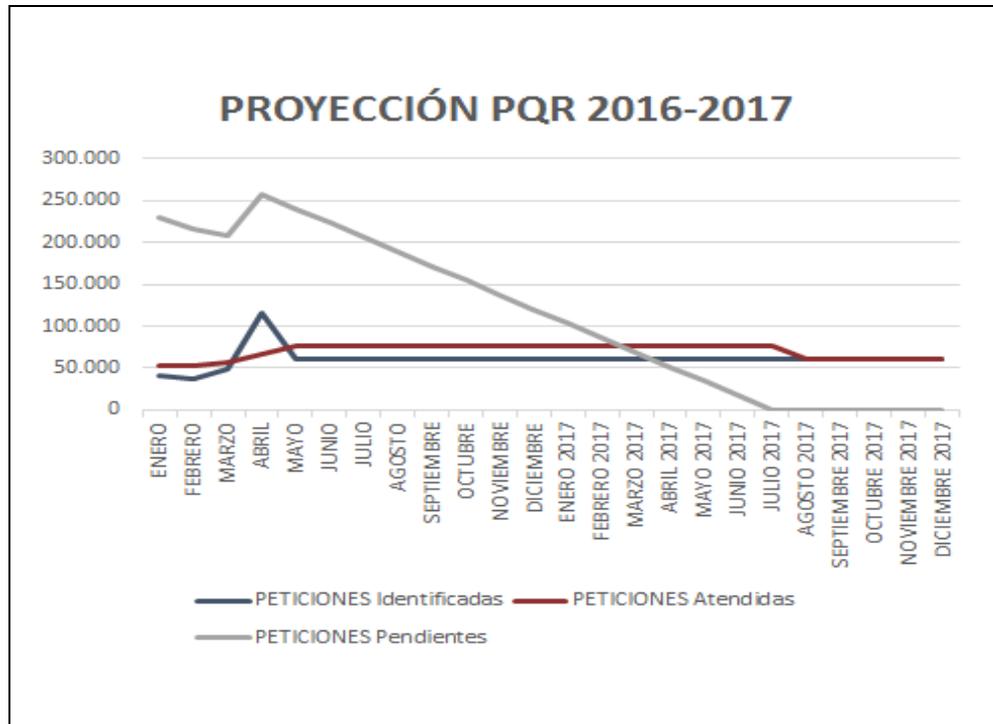
Tabla 13. Proyección de peticiones identificadas, atendidas y pendientes

PETICIONES			
Estado	Identificadas	Atendidas	Pendientes
jul-16	60.000	77.166	205.983
ago-16	60.000	77.166	188.817
sep-16	60.000	77.166	171.651
oct-16	60.000	77.166	154.485
nov-16	60.000	77.165	137.320
dic-16	60.000	77.165	120.155
ene-17	60.000	77.165	102.990
feb-17	60.000	77.165	85.825
mar-17	60.000	77.165	68.660
abr-17	60.000	77.165	51.495
may-17	60.000	77.165	34.330
jun-17	60.000	77.165	17.165
jul-17	60.000	77.165	0
ago-17	60.000	60.000	0
sep-17	60.000	60.000	0
oct-17	60.000	60.000	0
nov-17	60.000	60.000	0
dic-17	60.000	60.000	0

En el mismo orden, dado el estimado de imposición mensual, se procede a vislumbrar el estado de operación detallado por (i) peticiones atendidas y (ii) peticiones pendientes. La proyección indica que la operación de respuesta a peticiones se estabilizaría a 31 de julio de 2017 llegando a cero (0) pendientes en virtud de la entrega de insumos por las áreas misionales.



Gráfico 1. Proyección PQR 2016-2017



Claramente, el alcance de las proyecciones y metas anteriormente señaladas, obedece también al cumplimiento acciones a nivel institucional, a nivel interno de la operación de respuesta escrita y de articulación entre dependencias de la Entidad, a fin de dar respuesta oportuna y eficiente a las peticiones de las víctimas.

Principalmente, las acciones a nivel institucional, que permitirán el desarrollo de este y los demás planes de acción, están enfocadas a: (i) garantizar la oportunidad y efectividad de la actuación administrativa en temas de registro, atención humanitaria e indemnización administrativa; (ii) aplicación de enfoques diferenciales y criterios de priorización en toda actuación administrativa; (iii) fortalecer la capacidad técnica de los equipos de trabajo; (iv) disponer de la información en línea a fin de disminuir los tiempos de respuesta; (v) brindar orientación clara y concreta en los puntos de atención a fin de informar con suficiencia a la víctima; (vi) fortalecer tecnológicamente y operativamente el proceso de recepción de peticiones, acciones de tutela y demás documentos; (vii) organizar el archivo físico de la Unidad para las Víctimas; y (viii) estandarizar los procesos de recepción de peticiones, acciones de tutela y demás documentos.

Como actividades por desarrollar propias de la operación de la respuesta escrita, puede enlistarse las siguientes: (i) capacitar a los agentes encargados de proyectar la respuesta en los conocimientos misionales, enfoque diferencial y criterios de priorización para la atención a víctimas; (ii) crecimiento progresivo en cantidad de agentes; (iii) ajustar la distribución de agentes en las etapas del trámite de las peticiones a fin de optimizar procesos, evitar cuellos de botella y mejorar la productividad; (iv) conformación de equipos especiales a fin de garantizar el intercambio de información con las áreas misionales; y (v) responder en términos legales las peticiones radicadas



en la Entidad a partir de la concesión de la suspensión de las órdenes de arresto y multa por parte de la Corte Constitucional.

En relación con las actividades que implican la articulación con otras dependencias se tiene que, conjuntamente con la Oficina de las Tecnologías de la Información y la RNI, se deberá (i) ajustar el flujo de información del gestor del proceso de respuesta escrita (LEX), a fin de optimizar los procesos de búsqueda de información y proyección de respuesta en masa; (ii) consolidar la información y documentos obrantes en los sistemas de información de las distintas dependencias de la Unidad para las Víctimas, a fin de crear el expediente único por víctima, lo que facilitará la consecución de insumos para dar respuesta; (iii) mantener actualizada la información de ubicación y contacto de las víctimas respecto de la última actuación realizada ante la Entidad; (iv) disponer de la información necesaria en tiempo real a fin de dar respuesta de fondo; y (v) diseñar e implementar la ruta y metodología de entrada y radicación de peticiones y demás documentos presentados ante la Entidad.

5.2.3. Atención a las acciones de tutela que presentan retraso y las que llegan día a día

La Unidad para las Víctimas enfocará los esfuerzos institucionales para atender, tramitar y dar respuesta a las acciones de tutela en todas sus instancias que se encuentran pendientes por respuesta en la operación, peticiones pendientes escaladas a las áreas misionales más las nuevas peticiones radicadas en la Entidad día a día.

Ahora bien, a corte de 30 de abril de 2016, se tienen las siguientes cifras de acciones de tutela en todas sus instancias identificadas, atendidas y pendientes por cantidades de peticiones pendientes por respuesta discriminado por dirección misional.

Tabla 14. Acciones de tutela pendientes por respuesta

CONCEPTOS	Tutelas	% Sin Respuesta
Asociada a la solicitud de Atención Humanitaria	94.126	81,62%
Asociadas a Registro Único de Víctimas	4.483	3,89%
Indemnización administrativa	1.123	0,97%
Oferta que deben prestar otras instituciones	6	0,01%
En operación de Respuesta Escrita	15.588	13,52%
Total general	115.326	100%

Unidad para las Víctimas. Grupo de Respuesta Escrita

Dado el estimado de entrega de insumos establecido por las áreas misionales en materia de pendientes y nuevos requerimientos en acción de tutela, la operación del Grupo de Respuesta Escrita tendrá disponibles los insumos para la elaboración de informes y memoriales de acuerdo con la siguiente proyección:

**Tabla 15. Proyección de acciones de tutela identificadas, atendidas y pendientes**

FECHA	IDENTIFICADAS	INSUMOS DEL REZAGO PARA EL GRE	INSUMOS DEL DIA A DIA PARA EL GRE	RESPUESTAS TOTALES
Julio 2016	60.000	7.674	26.196	33.870
Agosto 2016	60.000	7.674	31.997	39.671
Septiembre 2016	60.000	7.674	33.313	40.987
Octubre 2016	60.000	7.674	33.529	41.203
Noviembre 2016	60.000	7.674	33.529	41.203
Diciembre 2016	60.000	7.674	33.493	41.167
Enero 2017	60.000	7.674	33.439	41.113
Febrero-2017	60.000	7.674	33.403	41.077
Marzo 2017	60.000	7.674	33.369	41.043
Abril 2017	60.000	7.674	33.337	41.011
Mayo 2017	60.000	7.674	33.045	40.719
Junio 2017	60.000	7.674	33.028	40.702
Julio 2017	60.000	7.674	33.029	40.703
Agosto 2017	60.000	0	33.000	33.000
Septiembre 2017	60.000	0	33.000	33.000
Octubre 2017	60.000	0	33.000	33.000
Noviembre 2017	60.000	0	33.000	33.000
Diciembre 2017	60.000	0	33.000	33.000

La anterior proyección tiene como referencia un promedio de ingreso mensual de 60.000 requerimientos procesales en acción de tutela (una tutela puede generar varios requerimientos en instancia de notificación, fallo, desacato y sanción), carga que se trabajará conjuntamente con los pendientes existentes. El promedio de tutelas mensual ha venido ascendiendo, como se informó a la H. Corte en el memorial del 11 de mayo. Es así que este ascenso entre 2012 y 2015 fue del 172%. En el 2016 ese incremento continúa, de manera que para febrero, marzo y abril de 2016 recibimos 155.328 requerimientos asociados a tutelas (se excluye enero, porque por la vacancia judicial, el comportamiento es atípico). Esto nos genera un promedio mensual de 51.776 requerimientos. Otros componentes del plan de trabajo se dirigen a la reducción de las acciones de tutela. Sin embargo, mientras que las acciones la dinámica de tutela cambia la tendencia e inicia una reducción, este plan de trabajo se basa en una proyección de 60.000 requerimientos asociados a tutela mensuales que deben ser respondidos. Se prefiere hacer un cálculo que sobredimensione la realidad, pero que apunte a que bajo ninguna circunstancia se incremente el rezago, afectando el cumplimiento del plan de trabajo.



Ahora bien, las siguientes dos columnas informan la cantidad de insumos producidos para la elaboración de respuesta escrita, discriminada entre insumos de los pendientes e insumos de nuevos asuntos en sede de tutela. Así las cosas, en la columna final, se evidencian la cantidad de respuestas elaboradas en virtud de los asuntos que debieron ser escalados a las áreas misionales para la búsqueda de insumo.

En atención a la proyección realizada, se procede a identificar la producción de las respuestas a acciones de tutela en todas sus instancias procesales teniendo en cuenta la cantidad y frecuencia de entrega de insumos:

68

Tabla 16. Proyección de acciones de tutela identificadas, atendidas y pendientes

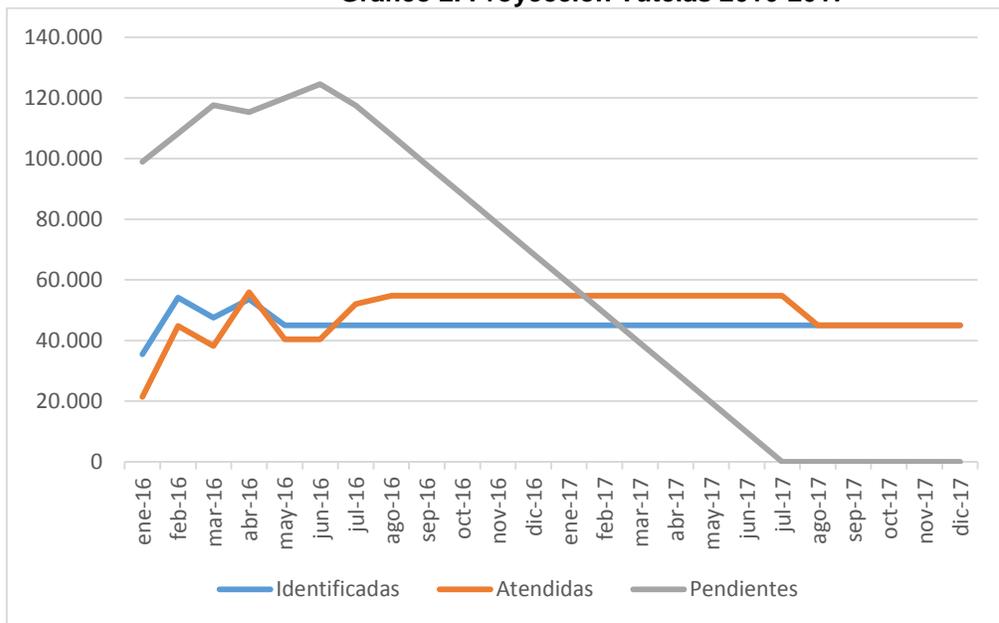
Estado	Identificadas	Atendidas	Pendientes
Julio 2016	60.000	67.689	92.259
Agosto 2016	60.000	67.689	84.570
Septiembre 2016	60.000	67.689	76.881
Octubre 2016	60.000	67.689	69.192
Noviembre 2016	60.000	67.688	61.504
Diciembre 2016	60.000	67.688	53.816
Enero 2017	60.000	67.688	46.128
Febrero 2017	60.000	67.688	38.440
Marzo 2017	60.000	67.688	30.752
Abril 2017	60.000	67.688	23.064
Mayo 2017	60.000	67.688	15.376
Junio 2017	60.000	67.688	7.688
Julio 2017	60.000	67.688	0
Agosto 2017	60.000	60.000	0
Septiembre 2017	60.000	60.000	0
Octubre 2017	60.000	60.000	0
Noviembre 2017	60.000	60.000	0
Diciembre 2017	60.000	60.000	0

Asimismo, dado el estimado de imposición mensual en acciones de tutela en todas sus instancias procesales, se procede a vislumbrar el estado de operación detallado por (i) cantidad de asuntos atendidos y (ii) cantidad de asuntos pendientes. Como se observa, con la proyección de entrega de insumos por las áreas misionales, la operación de alcanzaría su normalidad al 31 de julio de 2017.



Como consecuencia de lo anterior, a fin de ilustrar el escenario a lo largo del presente plan de acción en materia de acciones de tutela en todas sus instancias procesales se tiene el siguiente comportamiento:

Gráfico 2. Proyección Tutelas 2016-2017



Los objetivos anteriormente señalados, en proyecciones y metas, obedecen también al cumplimiento acciones (i) a nivel institucional, (ii) a nivel interno de la operación de respuesta escrita, y (iii) de articulación con otras dependencias de la Entidad, a fin de dar respuesta oportuna y eficiente a las acciones de tutela en todas sus instancias procesales.

Los retos a nivel institucional y la articulación con otras dependencias pueden enmarcarse en las mismas actividades previstas en el plan de trabajo para respuesta a peticiones expuesto en el numeral anterior.

Sin embargo, para el caso puntal de respuesta a acciones de tutela en todas sus etapas procesales, puede adicionarse las siguientes acciones: (i) fortalecer el criterio jurídico de los agentes encargados de realizar la defensa de la entidad; (ii) fortalecer la estrategia de seguimiento a despachos de la rama judicial para garantizar que la defensa se encamine en obtener hechos superados; (iii) responder en términos judiciales los asuntos en sede de acción de tutela a partir de la concesión de la suspensión de las órdenes de arresto y multa por parte de la Corte Constitucional; (iv) optimizar los procesos operativos en la atención, trámite y respuesta a acciones de tutela; y (v) realizar, eventualmente, jornadas *in situ* de descongestión de asuntos en sede de tutela.

Los esfuerzos institucionales, respecto de la actuación administrativa, se concentran en el ajuste de procesos misionales, de avance en la disponibilidad de información, en la optimización de procesos y, por consiguiente, la elaboración de una respuesta clara, concreta y oportuna a los



peticionarios y los despachos de la Rama Judicial que permitirá a la Unidad para las Víctimas superar su estado actual, evitar incidir en la congestión judicial y garantizar en un corto plazo la normalidad de su operación.

Las proyecciones, actividades y objetivos trazados en el presente plan de trabajo, tratándose de la integridad de respuesta institucional, presuponen la actuación articulada de todas las dependencias de la Unidad para las Víctimas.

5.3 Medidas de alistamiento

Para la puesta en marcha de las acciones anteriormente señaladas, se requiere la adopción previa de medidas específicas en los frentes señalados a continuación:

5.3.1 Medidas para superar las dificultades derivadas del proceso de gestión documental: recepción, notificación y normalización del archivo documental

Para disminuir la devolución de las respuestas emitidas debe mejorarse la operación en dos frentes: el primero debe ser al interior de la Entidad, y el segundo, con el operador postal que viene prestando el servicio de correo.

En el primer frente, está articulándose un plan de trabajo entre la Oficina de Tecnologías de la Información y la Red Nacional de Información, RNI, con el objetivo de lograr una interacción entre los diferentes aplicativos que maneja la Entidad para lograr mantener actualizados los datos que aportan las víctimas en las diferentes etapas del proceso, para ello la Unidad para las Víctimas ha venido avanzando en la implementación del expediente único de la víctima y se proyecta terminarlo en el 2017.

La Unidad para las Víctimas adquirió una herramienta tecnológica (BPM) para la implementación de un sistema único de radicación, el cual está en fase de desarrollo, y entrará en fase de prueba a mediados de junio de 2016, para estar en producción en agosto de 2016, con el fin de optimizar la radicación de peticiones. A este sistema se le incluirá una ampliación del sistema de gestión documental para fortalecer la implementación del expediente único de víctimas, con ello se logrará evidenciar las posibles reiteraciones o solicitudes duplicadas.

La recepción de documentos viene adelantándose con un aplicativo (Orfeo), que incluye campos únicos para la dirección, teléfono o correo electrónico que aporte el solicitante y cuenta con los campos mínimos para que sea un dato que permita la localización geográfica efectiva, así la Unidad para las Víctimas mejorará los términos de respuesta, y se optimizará la funcionalidad que estará incluida en el BPM.

Igualmente se gestionarán los recursos presupuestales para dotar a la mayor cantidad de puntos de recepción de correspondencia de las herramientas informáticas (computadoras, impresoras zebra y escáner) que garanticen la radicación y consulta en tiempo real de las peticiones radicadas en estos puntos en cualquier sede del territorio, el traslado de la



documentación física a la Dirección Territorial se realizará según los recorridos establecidos por el operador, sin afectar los tiempos de respuesta oportuna a las víctimas.

Con la creación del aplicativo de gestión documental, que contendrá el expediente único de víctimas, y la organización de 26.000 metros lineales de documentos heredados de la anterior institucionalidad y aquellos generados de la actividad de la Unidad (para lo cual se está gestionando con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público la consecución de recursos) se pretende tener organizada esta información para finales de 2018.

71

El segundo frente es trabajo con Servicios Postales Nacionales (concesionario único del servicio postal), mediante mesas de trabajo con el Grupo de Respuesta Escrita, para realizar verificaciones (carácter no permanente) en donde se analice cada uno de los motivos de devolución en Bogotá, y se realicen revisiones aleatorias por medio de llamadas o visitas a terreno para confirmar que los datos relacionados en el envío efectivamente ameriten el motivo de devolución.

Igualmente vienen desarrollándose planes preventivos en conjunto con el operador postal para que se valide la dirección reportada contra la base de datos unificada (RNI), definida anteriormente, donde se verifiquen los datos de envío de las comunicaciones oficiales radicadas, y con la disponibilidad de recursos presupuestales se realizará verificación por geo-referenciación.

Asimismo, se avanza en la articulación con el Ministerio Público (Procuraduría General y Personerías) para disponer las respuestas emitidas a las víctimas y procurar su entrega o notificación a través de estos puntos.

5.3.2 Plan de acción asociado a superar la incidencia en la curva de aprendizaje del personal destinado a la respuesta institucional y la estabilización de la operación talento humano

Para efectos de solventar el asunto estructural asociado a las curvas de aprendizaje en el proceso de respuesta institucional y evitar traumatismos en procesos de cambio y empalmes de operadores, es necesario crear una planta temporal de personal. Para ello, amerita adelantar un estudio técnico que emerja de aspectos básicos como (i) cantidad de casos atendidos por persona o funcionario, (ii) estadísticas de otras entidades estatales sobre volumen de solicitudes, (iii) recursos disponibles para su atención, entre otros. Lo anterior, para garantizar el aprovechamiento del recurso humano y la continuidad en la respuesta oportuna y de fondo a las solicitudes que demandan las víctimas sea a través de petición o de acción de tutela⁷².

⁷² Se deben tener en cuenta las acciones inescindibles del buen cuidado del personal a efectos de mitigar el desgaste por adelantar actividades relacionadas con el contexto del conflicto armado interno, conforme se concibe en el artículo 2.2.7.5.7. sobre "Talento Humano para la Atención a Víctimas" del Decreto 1084 de 2015



La creación de empleos temporales acorde con los resultados del estudio técnico y la concurrencia de las condiciones para su creación, que necesita además de la asignación de recursos financieros y que surte diferentes etapas y vincula a varias entidades para su aprobación y aval de recursos, como la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Administrativo de la Función Pública, es el medio idóneo para solventar la problemática descrita y atender las funciones explícitas de dar respuesta a las crecientes PQR y a requerimientos de autoridades judiciales y, asimismo, cumplir fallos de tutela, de manera oportuna.

72

Dado que el contrato del operador actual va hasta noviembre de 2017, se propone a la Corte que disponga a la entidades competentes la creación de la planta temporal para junio de 2017, de manera que entre julio y octubre de ese año se dé el proceso de provisión de los cargos temporales y la inducción en los puestos de trabajo. El estudio técnico para la creación de esta planta temporal se estima inicialmente en un valor de \$300 millones, que una vez culminado arrojará el costo en la planta temporal que resulte necesario.

5.3.3 Plan de acción para el desarrollo, ampliación y fortalecimiento del modelo tecnológico de administración y disposición de información

Para superar las dificultades en materia de disposición de información tanto en el territorio, así como en los canales presencial, virtual, telefónico y escrito (respuestas escritas a las víctimas como a diferentes instancias judiciales) la Unidad para las Víctimas ha generado instrumentos que permiten consultar información de la población víctima en tiempo real. En el portal web de la Unidad para las Víctimas, <http://rni.unidadvictimas.gov.co>, puede consultarse la información institucional y fundamentos normativos, documentos, lineamientos, herramientas, cifras, reportes y todas las noticias relacionadas con los avances en interoperabilidad y sistemas de información de la población víctima en el país a nivel nacional y territorial. A pesar de los avances expuestos, es necesario seguir fortaleciendo los procesos de integración de la información que permitan la efectividad de la respuesta institucional de la Unidad para las Víctimas.

Como propuesta para mejorar dicha efectividad se plantea la terminación de la implementación del modelo completo de inteligencia de negocios el cual nos permite tener una mejor y mayor administración y completitud de la información disponible en la RNI⁷³.

Las actividades que componen este plan son los siguientes:

Terminación de la implementación del modelo estándar de generación de datos.

Esto permite definir a las entidades del SNARIV la manera como cada una debe disponer

⁷³ Es importante resaltar que la Unidad para las víctimas como coordinadora de la Red Nacional de Información, no solo es responsable de instaurar un flujo eficiente de la información al interior de la Unidad, sino también entre las entidades que conforman el SNARIV. En este sentido, las actividades que se describen trascienden a todas las entidades que conforman el sistema. Tienen como propósito generar los insumos que permitan adoptar las medidas para la atención inmediata, elaborar planes para la atención y reparación integral de las víctimas inscritas en el Registro Único de Víctimas.



la información. Además de poder definir las reglas para la estandarización y homologación de datos a compartir.

Terminación de la implementación del modelo de integración de fuentes de información. Este modelo de integración de fuentes brinda la capacidad de integrar toda la información que exista de las víctimas del conflicto armado y de sus familias en lo que tiene que ver con su información de identificación, victimización, enfoque diferencial, oferta institucional (vivienda, salud, educación, etc.).

Servicio de minería de datos. La minería de datos permite disponer de grandes volúmenes de datos (millones) de una manera confiable e integral para su posterior uso.

Actualizar permanentemente los datos en el modelo de inteligencia de negocios existente sobre la hoja de vida de las víctimas así como de las mediciones de SM, SSV, GED⁷⁴.

Actualizar permanentemente la información de las víctimas en su ubicación, su identificación, sus condiciones especiales, sus capacidades y necesidades para: (i) realizar mediciones relacionadas con cantidad de ayudas/beneficios/atenciones efectivas entregadas por las entidades del SNARIV a las víctimas según el tipo de víctimas, tipo de ayudas/beneficios/atenciones, fecha de entrega, entre otra información; (ii) facilitar el análisis de dichas mediciones; (iii) elaborar una infraestructura de generación de reportes; (iv) fortalecer la colaboración entre distintas áreas de la Unidad y otras entidades, consolidando datos provenientes de diversas fuentes para objetivos comunes.

A la par de todo lo anterior y como respuesta a las necesidades específicas generadas para el suministro de información a partir de la instrumentalización y automatización de la información de dispondrán las herramientas que permitan:

- a. Disponer los resultados de la medición de subsistencia mínima para los canales de atención para consulta individual y masiva.
- b. Disponer los resultados de la medición de superación de la situación de vulnerabilidad para los canales de atención para consulta individual y masiva.
- c. Disponer a través de VIVANTO⁷⁵ la información en tiempo real de: (i) pagos de reparación administrativa/judicial; (ii) pagos de atención humanitaria; (iii) información asociada al RUV; y (iv) otras fuentes que gestiona la RNI relacionadas

⁷⁴ SM: Subsistencia Mínima; SSV: Superación de la Situación de la Vulnerabilidad; GED: Goce efectivo de Derechos.

⁷⁵ VIVANTO, es un sistema de información robusto cuyo objeto final es integrar el ciclo de atención a las víctimas junto con herramientas que permitan tener información actualizada, disponible, confiable y segura, haciendo que el proceso de atención a las víctimas pueda dar resultados a tiempo y basados en información veraz y confiable. Este sistema, es la evolución del Sistema de Información de Población Desplazada –SIPOD- y que la Unidad ha dispuesto para dar alcance a las necesidades de acreditación de las personas en el Registro Único de Víctimas y la información que ha gestionado y articulado la Red Nacional de Información en cuanto a las medidas de asistencia, atención reparación integral a las víctimas.



con el derecho a la vivienda, educación, generación de ingresos, trabajo, salud y alimentación.

Como insumo inicial para subsanar las necesidades que en materia de información se han identificado en el territorio y demás procesos misionales, así como para el fortalecimiento de la respuesta efectiva a la víctima, la RNI entre el 2016 y 2017 construirá algunos servicios y/o herramientas⁷⁶.

5.3.3.1 Tecnología. Modelo informático

a. Seguridad

Para disponer la información, aplicativos y demás recursos tecnológicos al servicio de las víctimas, se hace necesario realizar una adecuada gestión de riesgos que pueden incidir la seguridad de la información de la población víctima, funcionarios y demás activos de valor que soportan la operación de la Unidad para las Víctimas. Este aspecto del plan de trabajo permitirá prevenir riesgos de fuga de información que puedan propiciar el fraude contra las víctimas.

A continuación, se listan las actividades globales en el marco de la seguridad de la información de la población: Continuar el diagnóstico permanente del estado de la seguridad de la entidad tanto en direcciones territoriales como a nivel nacional; mantener actualizado el inventario, clasificación y evaluación de criticidad de activos de información y la correspondiente gestión de riesgos a nivel nacional; aumentar las actividades de sensibilización y comunicación de aspectos de seguridad de la información; mantener la ejecución periódica de pruebas de seguridad de la información a los sistemas de información.

Tabla 17. Presupuesto Estimado Sistema de Seguridad Servicios de Información y Aplicaciones

Necesidad	Costos		
	2017	2018	Total
Detalle			
Proyecto de Seguridad de la Información	\$700.000.000	\$730.000.000	\$1.430.000.000

Unidad para las Víctimas. Oficina Asesora de Tecnologías de la Información

⁷⁶ Entre ellos: Implementar y disponer herramientas (Modulo actualizaciones en VIVANTO, Portal RNI) de actualización de la información de la población en tiempo real; implementar un módulo en VIVANTO que permita verificar y validar en línea la identificación plena de la población con la Registraduría Nacional del Estado Civil; implementar y disponer modulo en línea que permita generar las certificaciones respecto al estado del registro, tanto individual como familiar en VIVANTO; a través de consultas individuales y masivas; implementar servicio de transacción en tiempo real que dé respuesta a solicitudes de novedades en el registro (Año 2017); implementar servicio de transacción en tiempo real que dé respuesta a las solicitudes de atención humanitaria (Año 2017); disponer, a través de un servicio tecnológico, los insumos para el proceso de liquidación y pago de la ayuda de humanitaria (Año 2017); implementar un servicio de transacción en tiempo real que dé respuesta a las necesidades de notificación de inclusión en el registro y demás actuaciones de la Unidad (Año 2017); implementar un servicio de transacción en tiempo real que dé respuesta a las solicitudes de reparación administrativa. (Año 2017).



Aplicativos

Este aspecto permitirá mejorar la disponibilidad de información para la respuesta a las víctimas en los canales presencial, telefónico, escrito y de respuesta a acciones constitucionales. Para continuar ampliando el soporte tecnológico a los procesos misionales deben fortalecerse los sistemas de información para que ofrezcan funcionalidades en alta disponibilidad, proporcionando datos útiles para apoyar la operación y la toma de decisiones.

75

En cuanto al fortalecimiento tecnológico interno de la Unidad para las Víctimas, este proceso inició desde el 2012. Ahora bien, dado el crecimiento del universo de víctimas y los procesos implementados para optimizar la información y la implementación de la política, aún se requiere seguir ampliando y reforzando la plataforma tecnológica de la Unidad para optimizar el servicio a las víctimas. Algunos de los procesos tecnológicos y de innovación que se han implementado son: (i) la creación de una herramienta para soportar la recolección de la información a través del Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral – PAARI que entró en funcionamiento en 2015 y ha permitido caracterizar a 1.098.957 hogares que corresponden a 4.207.514; (ii) la disposición de una herramienta que integra y sirve de soporte al RUV así como de fuente de consulta (Vivanto) que entró en funcionamiento en 2013; (iii) la disposición de una herramienta que integra toda la información de pagos de indemnización histórico a las víctimas (Indemniza) que entró en funcionamiento en 2013; (iv) la creación de una nueva herramienta de medición de subsistencia mínima y superación de situación de vulnerabilidad en 2015; (v) la creación de una herramienta que permite la liquidación y pago de atención humanitaria de acuerdo a las mediciones que se encuentra en proceso de pruebas y de estabilización; y (vi) la integración de todas estas distintas herramientas en una sola plataforma de información.

De esta manera, dentro de la dinámica de crecimiento y procesamiento de la información, es necesario continuar con el proceso de fortalecimiento a elementos de arquitectura, capacidad de desarrollo y mantenimiento de las aplicaciones, la gestión del soporte de los mismos y elementos de auditoría y control dentro de cada uno de ellos. Asimismo, es indispensable garantizar que los mecanismos de gobierno tecnológico en materia de desarrollo sigan estando orientados a que permitan articular e integrar las herramientas de software desde su formulación conceptual, análisis técnico, implementación y mantenimiento.

De otra parte, dada la dinámica de la Entidad, es necesario garantizar la incorporación de tecnologías y tendencias innovadoras que incentiven la apropiación de buenas prácticas asociadas a la gestión de información, que permitan brindar mayores alternativas de acceso a la información por parte de la población, organismos, y entes de control dentro de un marco de organización, oportunidad, claridad y precisión de la misma, lo cual puede incluir elementos formados en la cultura de cero papel, a través de la apropiación de



elementos de seguridad y automatización como firmas electrónicas, estampados digitales, certificados de sitios seguros, entre otros, que dan agilidad y seguridad en los trámites.

Mantener los niveles de disponibilidad y calidad de los servicios de información que se ofrecen a través de las aplicaciones informáticas que automatizan los procesos de la Unidad requiere del diseño, desarrollo, implantación, mantenimiento y administración de las soluciones introduciendo cambios que fortalezcan las existentes y se provean nuevas facilidades de automatización para ofrecer servicios de alta capacidad y disponibilidad ello en virtud de los volúmenes transaccionales proyectados para soportar las actividades del presente plan. En virtud de lo anterior la inversión para el 2017 y 2018 en materia de aplicativos debe ser igualmente fortalecida.

b. Infraestructura tecnológica

Como parte del fortalecimiento a la respuesta institucional y de información a la víctima, es necesario mantener y aumentar la capacidad de cómputo y de procesamiento con que cuenta la Unidad a nivel de servidores y mecanismos de administración de servicios en virtud de la carga transaccional esperada sobre las aplicaciones misionales y de soporte que se custodian y adiestran actualmente. En temas de almacenamiento el aumento exponencial ya diagnosticado hace proveer la necesidad de robustecer los elementos de plataforma física.

A nivel de conectividad debe asegurarse que el acceso y disponibilidad a las herramientas en cualquier lugar en que la Unidad para las Víctimas o el SNARIV hacen presencia, por ello el aseguramiento de soluciones de conectividad de amplio cubrimiento y alta velocidad se hacen necesarias como elementos críticos de éxito en las tareas de apoyo en la orientación y atención a las víctimas.

El fortalecimiento adicional en materia de infraestructura permitirá asegurar capacidades de procesamiento y almacenamiento adecuadas originadas en el incremento esperado de transacciones involucrado en la gestión de la Unidad para las Víctimas.

Tabla 18 Presupuesto Estimado Fortalecimiento Infraestructura Soporte Aplicativos y Servicios de Información

Necesidad	Costos			
	Detalle	2017	2018	Total
PLATAFORMA		\$5.008.000.000	\$5.160.00.000	\$10.168.000.000
CONECTIVIDAD		\$3.138.000.000	\$3.233.00.000	\$6.430.000.000

Unidad para las Víctimas. Oficina Asesora de Tecnologías de la Información

c. Atención



La Unidad para las Víctimas tiene un número elevado de sistemas de información de tipo misional que garantizan la gestión de los procesos encargados de brindar respuesta a las víctimas; sistemas de información a nivel operativo que permiten garantizar los recursos necesarios para llevar a cabo el que hacer de cada una de las dependencias de la Entidad; y sistemas de información transversales, como es el caso del sistema de gestión documental, por lo que se ha dispuesto a nivel estratégico dar soporte, mantenimiento y desarrollo a cinco sistemas de información claves para maximizar la operación de las áreas misionales de la Unidad. Esto permite asegurar todos los insumos necesarios en materia de información y funcionalidad al igual que permitirán llevar en gran proporción la mirada de 360 grados que requiere la Entidad para la atención y orientación de los ciudadanos – víctimas. Estos sistemas son LEX, Sistema de Gestión para las Víctimas, Subsistencia Mínima, Orfeo, Superación de Situación de Vulnerabilidad y RUV Definitivo.

Tabla 19 Presupuesto Estimado para Asegurar y Mantener Calidad y Disponibilidad de Aplicaciones

Necesidad	Costos		
	2017	2018	Total
SISTEMAS DE INFORMACION	\$ 4.000.000.000	\$ 4.100.00.000	\$ 8.100.000.000

Unidad para las Víctimas. Oficina Asesora de Tecnologías de la Información

5.3.4 Plan de acción presupuestal para el pago de la atención humanitaria e indemnización administrativa

En lo relacionado con atención humanitaria, el ministerio de Hacienda se ha comprometido a garantizar los recursos para el pago oportuno de atención humanitaria. En cuanto a indemnización, dicho ministerio también ha manifestado su decisión de garantizar los recursos para el cumplimiento de las metas de indemnización contempladas en los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012.

Finalmente conforme con las instrucciones dadas por el Comité Ejecutivo el Gobierno trabaja en la actualización del plan de financiación de la Ley de Víctimas (documento CONPES 3712 de 2011) en aras de garantizar los recursos necesarios para su implementación de acuerdo al contexto actual (ANEXO No. 4).

5.4.5. Medidas para fortalecer la focalización de la oferta institucional a para los más vulnerables, en el marco del Decreto 2569 de 2014

La Unidad para las Víctimas seguirá implementando y fortaleciendo la gestión de oferta institucional, como aspecto fundamental para las víctimas de desplazamiento forzado que cuentan con condiciones de subsistencia mínima y están en la ruta superación de la situación de vulnerabilidad. Para ello, a continuación, se exponen los elementos que enmarcan las acciones de fortalecimiento para la gestión de oferta interinstitucional.



- a. Planeación adecuada de las entidades nacionales que proveen oferta institucional, la cual se materializará en: (i) incidir en la regionalización de los proyectos de inversión en el programa del sector vivienda (urbana y rural) y de generación de ingresos del orden nacional, de acuerdo con los criterios del modelo de subsistencia mínima y superación de vulnerabilidad enmarcados en el Decreto 1084 de 2015 (compilatorio Decreto 2569 del 2014); (ii) recomendar a las entidades nacionales la inclusión de los criterios de regionalización y focalización, en el momento de registro de los proyectos de inversión en el banco de proyectos; (iii) incidir en la focalización poblacional de los programas nacionales, derivados de los proyectos de inversión, teniendo en cuenta los criterios del modelo de subsistencia mínima. Para esto la Unidad para las Víctimas, como coordinadora del SNARIV y en concurrencia con las entidades responsables de estos componentes, elaborará un plan de trabajo para la focalización efectiva de la oferta, y el respaldo institucional a dicho modelo. De igual manera, se expedirá una directiva presidencial que busca articular las políticas y medidas sectoriales a favor de la población víctima y promover la focalización y asignación de la oferta institucional para las víctimas.
- b. Acompañamiento a las entidades en la implementación del modelo: la Unidad para las Víctimas brindará un apoyo a las entidades del orden nacional en la implementación de mecanismos de búsqueda activa de la población víctima en el territorio para facilitar el acceso a la oferta, de acuerdo con la focalización remitida.
- c. Seguimiento a las entidades en el cumplimiento de los criterios de focalización: estas acciones se realizarán en el marco de la certificación de las entidades del orden nacional y territorial en su contribución al goce efectivo de los derechos de las víctimas, por lo tanto, dichas metodologías de certificación tendrán en consideración criterios específicos para medir la contribución de las entidades en la aplicación de modelo de subsistencia mínima y la implementación de la oferta institucional.

Asimismo, se brindará asistencia técnica a las entidades, para lograr que desde las entidades se refuerce la respuesta y la cultura de la retroalimentación de las solicitudes de acceso a la oferta institucional. Para ello, la Unidad para las Víctimas facilita estas acciones a través del Sistema de Información de Gestión de Oferta (SIGO), que permite de manera más ágil y sencilla la recepción y trámite de la información.

De igual manera se realizará el seguimiento de los proyectos de inversión a través del análisis de información contenida en el aplicativo de Seguimiento de Proyectos de Inversión (SPI).



UNIDAD PARA LAS VÍCTIMAS



Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Línea gratuita nacional: 018000 91 11 19 · Bogotá: 426 1111

Correspondencia : Carrera 100 No. 24D - 55 · Bogotá

www.unidadvictimas.gov.co · Síguenos en:



6 Pretensiones y medidas propuestas a la Corte

6.1 Adopción del modelo de priorización dentro del plan de acción propuesto de conformidad con el Decreto 1084 de 2015.

Se solicita muy respetuosamente a la Corte Constitucional que, en consideración a que el modelo de priorización, para las peticiones relacionadas con atención humanitaria y asuntos posteriores al registro, señalado en el Capítulo 5 de este “Plan de Trabajo” está sustentado en un trabajo técnico (Decreto 1084 de 2015) y obedece a criterios de vulnerabilidad, sea tenido en cuenta como parte considerativa del auto que resuelva esta solicitud a efectos de que sea el modelo de priorización para dar respuesta a las peticiones pendientes y del flujo permanente.

En ese mismo sentido y por un periodo de tres meses, tiempo en el cual la Unidad para las Víctimas deberá presentar un modelo técnico de priorización, se pide respetuosamente permitir dar respuesta teniendo en cuenta los criterios vigentes atados al derecho de turno ligado a la superación de carencias, así como los principios de sostenibilidad fiscal, gradualidad y progresividad respecto de aquellos casos no priorizados, según lo dicho en el Capítulo 4.3.4.2.

6.2 Reglas de tratamiento para las tutelas ya interpuestas y las nuevas que se lleguen a interponer (Solicitud especial de suspensión de sanciones por tutela).

Se solicita muy respetuosamente a la Corte Constitucional que disponga con efectos *inter comunis* que a partir de la fecha en que profiera el respectivo auto y hasta el momento en que se finalice la implementación de este plan de trabajo para superar el rezago que es el 31 de julio de 2017, los jueces de la República, al momento de resolver las acciones de tutela por violación del derecho de petición radicados ante la Unidad para las Víctimas o, sobre los incidentes de desacato por tutelas concedidas por acciones u omisiones de la misma Entidad, seguirán las siguientes reglas:

a) En los casos en que se cumplan las reglas de procedibilidad formal y material de la acción de tutela el juez concederá la tutela del derecho de petición pero dispondrá que la Unidad para las Víctimas tiene hasta el 31 de julio de 2017 para cumplir el fallo de acuerdo al orden de prioridad que se adopte, absteniéndose de impartir órdenes relacionadas con reconocimientos económicos.

b) La Unidad para las Víctimas tendrá hasta el 31 de julio de 2017 para cumplir las sentencias de tutela que ordenaron la contestación de una petición o el reconocimiento de una medida de asistencia, atención y reparación integral o alguna asociada al post registro, por lo que las sanciones por desacato tanto de arresto como multa dictadas desde enero de 2012, se entiendan suspendidas hasta dicho momento.



Por la urgencia que requiere esta orden y su trascendencia para eliminar el bloqueo institucional que se ha demostrado existe, se solicita que en caso de que este “Plan de Trabajo” tenga aspectos que requieran profundizarse o un estudio más profundo por parte de la Corte Constitucional o algún actor, en todo caso se dicte esta medida a título de “cautelar” hasta que se decida de fondo lo pertinente.

6.3 Insistencia a los Jueces de la aplicación de los precedentes de Colpensiones y de la Unidad para las Víctimas en materia de levantamiento de sanciones cuando medie un hecho superado, carencia actual de objeto e inexistencia de responsabilidad subjetiva del sancionado en el incumplimiento de la orden.

81

Se solicita muy respetuosamente a la Corte que se reitere a los jueces de la República a instancias del respectivo auto que resuelva esta solicitud, que cuando medie un hecho superado debidamente demostrado por parte de la Unidad para las Víctimas dentro del trámite de un incidente de desacato, incluso cuando se haya dictado una sanción y esta se haya materializado que el juez de instancia conserva la competencia para declarar el hecho superado y debe proceder a declarar la carencia actual de objeto de la sanción y la inexistencia de responsabilidad subjetiva, siempre que la tutela tenga que ver con la materia que trata esta petición. Esto en concordancia a los pronunciamientos que ha realizado la Corte Constitucional en el caso de Colpensiones (Auto 130 de 2014):

“30. Para la satisfacción de estos cometidos y la operatividad del mecanismo de protección constitucional diseñado en los Autos 110, 202 y 320 de 2013, es fundamental el concurso de los jueces de la República en la observancia de los lineamientos que esta Corte ha trazado en acuerdo con el principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público, en especial en el levantamiento de las sanciones por desacato en aquellos casos en que la entidad cumplió lo ordenado en la sentencia de tutela incluso con posterioridad a la confirmación de la sanción en la consulta ante el Superior, para lo que el juez de primera o de única instancia conserva competencia para obrar en consecuencia en aplicación de lo señalado en el inciso segundo del artículo 27 del Decreto 2591 de 1991⁷⁷ y lo dispuesto por esta Corporación⁷⁸. Lo anterior, se reitera, porque ‘el principal propósito de este trámite se centra en conseguir que el obligado obedezca la orden impuesta en la providencia originada a partir de la resolución en un recurso de amparo constitucional’⁷⁹.”

⁷⁷ El aparte normativo en mención consagra que “*En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza*”. (Subrayado añadido).

⁷⁸ Al respecto, la Sentencia T 171 de 2009 (M.P. Humberto Sierra Porto) señaló lo siguiente: “*la imposición o no de una sanción en el curso del incidente de desacato puede llevar a que el accionado se persuada del cumplimiento de la orden de tutela. En tal sentido, en caso de que se empiece a tramitar un incidente de desacato y el accionado, reconociendo que se ha desatendido lo ordenado por el juez de tutela, y quiere evitar la imposición de una sanción, deberá acatar la sentencia. De igual forma, en el supuesto en que se haya adelantado todo el procedimiento y decidido sancionar al responsable, este podrá evitar que se imponga la multa o el arresto cumpliendo el fallo que lo obliga a proteger los derechos fundamentales del actor*”. (Énfasis y subrayado añadido)

⁷⁹ Sentencia T 171 de 2009 (M.P. Humberto Sierra Porto).



6.4 Suspensión de las medidas cautelares proferidas por los Consejos Seccionales de la Judicatura en el marco de procesos coactivos.

Se eleva petición respetuosa a la Corte, para que solicite al Consejo Superior de la Judicatura que en armonía con la decisión que se tome relacionada con la reglas para el trámite de tutela, suspenda todos los procesos de cobro persuasivo o coactivo, incluidas las medidas cautelares decretadas, que se adelanten en contra de los funcionarios y ex funcionarios de la Unidad para las Víctimas generados en virtud de las tutelas que tengan relación con el fenómeno presentado.

82

6.5 Colaboración armónica del Consejo Superior de la Judicatura para comunicar las medidas especiales tomadas a los Jueces de la República, en relación con la agencia oficiosa en materia de tutelas de desplazados.

Se eleva petición respetuosa a la Corte para que solicite al Consejo Superior de la Judicatura que emita una circular a todos los jueces de la República para que exijan la configuración de los elementos normativos exigibles cuando la tutela es interpuesta por agente oficioso, en los términos de la línea jurisprudencial señalada en la Sentencia T 025 de 2004 y reiterada, entre otras, por la Sentencia T 569 de 2014. Asimismo, para los casos especiales denunciados por la Unidad para las Víctimas y que se trabajan con la Fiscalía General de la Nación, se disponga lo siguiente:

6.5.1. Solicitud de la práctica de inspección judicial u ocular a la situación de intermediarios con el fin de comprobar el hecho del abuso del derecho o la desinformación a la que están sometidas las víctimas en algunos municipios del país, uno de los factores de la masificación de tutelas. Esto a través de la designación de una comisión que se traslade al departamento de Antioquia y en coordinación con la Unidad para las Víctimas y la Fiscalía General de la Nación se practique la mencionada prueba.

6.5.2. En ese mismo sentido, se solicita a la Corte Constitucional analizar la posibilidad de solicitar a la Fiscalía General de la Nación que asigne fiscales especiales para las denuncias que ha elevado la Unidad para las Víctimas por estos hechos.