



CARTA DE AUTORIZACIÓN

CÓDIGO

AP-BIB-FO-06

VERSIÓN

1

VIGENCIA

2014

PÁGINA

1 de 2

Neiva, 31 de mayo de 2021

Señores

CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN

UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA

Ciudad

La suscrita:

Wendy Mildret Rojas Rodríguez con C.C. No 1.075.285.399,

Autora de la tesis y/o trabajo de grado titulado **EVALUACIÓN DEL IMPACTO TERRITORIAL EN LA PUESTA EN MARCHA DE LA ESTRATEGIA DE CORRESPONSABILIDAD EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN LA CIUDAD DE NEIVA ENTRE 2012 -2017.**

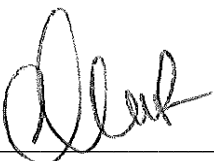
Presentado y aprobado en el año 2021 como requisito para optar al título de POLITOLOGA;

Autoriza al CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN de la Universidad Surcolombiana para que, confines académicos, muestre al país y el exterior la producción intelectual de la Universidad Surcolombiana, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera:

- Los usuarios puedan consultar el contenido de este trabajo de grado en los sitios web que administra la Universidad, en bases de datos, repositorio digital, catálogos y en otros sitios web, redes y sistemas de información nacionales e internacionales "open access" y en las redes de información con las cuales tenga convenio la Institución.
- Permita la consulta, la reproducción y préstamo a los usuarios interesados en el contenido de este trabajo, para todos los usos que tengan finalidad académica, ya sea en formato Cd-Rom o digital desde internet, intranet, etc., y en general para cualquier formato conocido o por conocer, dentro de los términos establecidos en la Ley 23 de 1982, Ley 44 de 1993, Decisión Andina 351 de 1993, Decreto 460 de 1995 y demás normas generales sobre la materia.
- Continúo conservando los correspondientes derechos sin modificación o restricción alguna; puesto que, de acuerdo con la legislación colombiana aplicable, el presente es un acuerdo jurídico que en ningún caso conlleva la enajenación del derecho de autor y sus conexos.

De conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, "Los derechos morales sobre el trabajo son propiedad de los autores", los cuales son irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e inalienables.

EL AUTOR/ESTUDIANTE:

Firma: 

Vigilada Mineducación



**UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA
GESTIÓN SERVICIOS BIBLIOTECARIOS**



CARTA DE AUTORIZACIÓN

SC 7384-1 SA-CERE 997326 OS-CER 997555

CÓDIGO

AP-BIB-FO-06

VERSIÓN

1

VIGENCIA

2014

PÁGINA

2 de 2



TÍTULO COMPLETO DEL TRABAJO: EVALUACIÓN DEL IMPACTO TERRITORIAL EN LA PUESTA EN MARCHA DE LA ESTRATEGIA DE CORRESPONSABILIDAD EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN LA CIUDAD DE NEIVA ENTRE 2012 -2017.

AUTORA:

PrimeroySegundoApellido	PrimeroySegundoNombre
ROJAS RODRÍGUEZ	WENDY MILDRET

DIRECTOR Y CODIRECTOR TESIS:

PrimeroySegundoApellido	PrimeroySegundoNombre
FANDIÑO MARTÍNEZ	YENIFER MILADYS

ASESOR (ES):

PrimeroySegundoApellido	PrimeroySegundoNombre

PARA OPTAR AL TÍTULO DE: POLITOLOGA

FACULTAD: FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS

PROGRAMA O POSGRADO: PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA



CIUDAD: NEIVA HUILA

AÑO DE PRESENTACIÓN: 2021

NÚMERO DE PÁGINAS: 116

TIPO DE ILUSTRACIONES (Marcar con una X):

Diagramas **X** _Fotografías___ Grabaciones en discos___ Ilustraciones en general **X** Grabados___ Láminas___
Litografías___ Mapas **X** Música impresa___ Planos___ Retratos___ Sin ilustraciones ___ Tablas o Cuadros **X**

SOFTWARE requerido y/o especializado para la lectura del documento:

MATERIAL ANEXO: Cuadro de respuestas a entrevista.

PREMIO O DISTINCIÓN (En caso de ser LAUREADAS o Meritoria):

PALABRAS CLAVES EN ESPAÑOL E INGLÉS:

Español Inglés Español Inglés

1. CORRESPONSABILIDAD – CO-RESPONSABILITY
2. COORDINACION _COORDINATION
3. CONCURRENCIA – CONCURRENCE
4. COMPLEMENTARIEDAD - COMPLEMENTARITY
5. EVALUACION - EVALUATION

6. IMPACTO - IMPACT
7. TERRITORIO – TERRITORY
8. VICTIMAS – VICTIMS
9. CONFLICTO - CONFLICT
10. REPARACION - REPAIR



RESUMEN DEL CONTENIDO: (Máximo 250 palabras)

El presente trabajo de investigación analiza la corresponsabilidad en las políticas públicas de atención a la población víctima a causa del conflicto armado en la ciudad de Neiva. Así, la metodología propuesta es de carácter cualitativo en dos momentos, el primero exploratorio-descriptivo y el segundo interpretativo-comprensivo, ya que, se busca analizar los niveles de la corresponsabilidad institucional en las políticas públicas de atención a la población víctima del conflicto armado ofertadas por las autoridades políticas e institucionales de la ciudad de Neiva. El trabajo está compuesto de tres partes. Una descripción de los principales componentes del análisis. Seguido de una parte donde se describe la estrategia de corresponsabilidad en la implementación de las políticas públicas de atención a la población víctima del conflicto armado. Y terminar con un capítulo en el que se lleva a cabo la contrastación entre la formulación de la estrategia de corresponsabilidad y la implementación de la política en la ciudad de Neiva entre los años 2012 – 2017.

ABSTRACT: (Máximo 250 palabras)

This research work analyzes the co-responsibility in public policies of attention to the victim population due to the armed conflict in the city of Neiva. Thus, the proposed methodology is qualitative in two moments, the first exploratory-descriptive and the second interpretive-comprehensive, since it seeks to analyze the levels of institutional co-responsibility in public policies to assist the population victim of the armed conflict offered by the political and institutional authorities of the city of Neiva. The work is composed of three parts. A description of the main components of the analysis. Followed by a part that describes the strategy of co-responsibility in the implementation of public policies to assist the population victim of the armed conflict. And end with a chapter in which the contrast is carried out between the formulation of the co-responsibility strategy and the implementation of the policy in the city of Neiva between the years 2012 - 2017.

APROBACION DE LA TESIS

Nombre Jurado: **JOSE DAVID COPETE NARVAEZ**

Firma:

Nombre Jurado: **PIERO EMMANUEL SILVA ARCE**

Firma:

**EVALUACIÓN DEL IMPACTO TERRITORIAL EN LA PUESTA EN MARCHA DE LA
ESTRATEGIA DE CORRESPONSABILIDAD EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA
POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS DEL
CONFLICTO ARMADO EN LA CIUDAD DE NEIVA ENTRE 2012 -2017.**

TRABAJO MONOGRÁFICO

AUTOR: WENDY MILDRET ROJAS RODRÍGUEZ

DIRECTORA DEL TRABAJO: YENIFER MILADYS FANDIÑO MARTÍNEZ

**UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA
PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA
NEIVA, HUILA. OCTUBRE DE 2020**

Contenido

RESUMEN.	3
INTRODUCCIÓN.	4
CAPÍTULO 1. ESTRATEGIA DE CORRESPONSABILIDAD DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS.	7
1.1. ESTRATEGIA DE CORRESPONSABILIDAD.	15
1.2. PLAN DE ACCIÓN TERRITORIAL – PAT.	29
1.2.1. TABLERO PAT (Plan Acción Territorial).	32
1.3. OTRAS HERRAMIENTAS UTILIZADAS EN MATERIA DE COORDINACIÓN NACIÓN TERRITORIO.	43
1.4. METODOLOGÍA.	48
CAPÍTULO 2. ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DE CORRESPONSABILIDAD EN LA EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS DEL MUNICIPIO DE NEIVA.	50
2.1. IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE CORRESPONSABILIDAD EN LA EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN LA CIUDAD DE NEIVA.	65
CAPITULO 3. CONCLUSIONES.	93
3.1. ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS.	93
3.3. RECOMENDACIONES.	99
BIBLIOGRAFÍA.	100
OTROS DOCUMENTOS.	104
TABLAS.	105
FIGURAS.	106
GRÁFICAS.	107
MAPAS.	107
ANEXOS.	108

RESUMEN.

El presente trabajo de investigación analiza la corresponsabilidad en las políticas públicas de atención a la población víctima a causa del conflicto armado en la ciudad de Neiva. Así, la metodología propuesta es de carácter cualitativo en dos momentos, el primero exploratorio-descriptivo y el segundo interpretativo-comprensivo, ya que, se busca analizar los niveles de la corresponsabilidad institucional en las políticas públicas de atención a la población víctima del conflicto armado ofertadas por las autoridades políticas e institucionales de la ciudad de Neiva. El trabajo está compuesto de tres partes. Una descripción de los principales componentes del análisis. Seguido de una parte donde se describe la estrategia de corresponsabilidad en la implementación de las políticas públicas de atención a la población víctima del conflicto armado. Y terminar con un capítulo en el que se lleva a cabo la contrastación entre la formulación de la estrategia de corresponsabilidad y la implementación de la política en la ciudad de Neiva entre los años 2012 – 2017.

INTRODUCCIÓN.

Colombia ha estado inmersa por más de cincuenta años en un conflicto armado que hasta la fecha deja a más de ocho (8) millones y medio de personas afectadas por diferentes hechos victimizantes; conflicto que ha sufrido degradación y ha aumentado su magnitud como se puede observar en contables informes, siendo uno de los más representativos Basta Ya (GMH, 2013)

Este informe relata actos de violencia, sus consecuencias e impactos hacia las víctimas del conflicto armado en el país por más de 50 años, donde:

“Los actores armados enfrentados han usado y conjugado todas las modalidades de violencia. Todos han desplegado diversas modalidades y cometido crímenes de guerra y de lesa humanidad, haciendo a la población civil la principal víctima del conflicto”. (GMH. 2013, pág. 20)

Consecuencia que es posible percibir en el grado de vulnerabilidad que gran parte de la población colombiana tiene, afectación que subsecuentemente ha generado la necesidad de desarrollar toda una política de atención a víctimas, así como de sistemas de información y seguimiento dentro de la gestión pública territorial, *“De allí el compromiso axiológico de protección a las víctimas, consagrado en las normas internacionales de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario” (GMH. 2013, pág. 14)*

Para tal efecto, desde el nivel nacional se ha construido una robusta política pública que busca tanto garantizar el goce efectivo de derechos de la población víctima, como prevenir la ocurrencia de nuevos hechos victimizantes, definiendo para ello una serie de componentes, espacios de participación y coordinación institucional e instrumentos de planeación y presupuestos que deben ser armonizados entre otros a planes de desarrollo y presupuestos públicos.

No obstante, dicha política pública ha carecido de un sistema de coordinación entre nación y territorio que permita potencializar los efectos que las acciones que distintos

niveles del gobierno ejecutan en el marco de la atención a población víctima del conflicto armado, situación que ha sido expuesta en autos de la Corte Constitucional, algunos de estos son: el Auto 185 de 2004, Auto 218 de 2006, Auto 007 de 2009, Auto 383 de 2010, Auto 008 de 2011 (cada auto es la continuidad de un proceso de seguimiento generado a la sentencia T -025 de la Corte Constitucional).

Teniendo en cuenta los problemas de coordinación entre nación territorio por parte de las entidades responsables de la atención integral a la población desplazada, vale la pena destacar el Auto 008 de 2011, Auto en el cual fue constatada por la Corte Constitucional dicha problemática al estimar “que este componente no tiene responsables claros, ni herramientas adecuadas para exigir a las entidades el cumplimiento de sus responsabilidades” (Auto 008 de 2011, pág. 7).

Como también al señalar que las mayores falencias y obstáculos que persisten al momento de implementar la política pública de víctimas son:

“(i) la debilidad y falta de coordinación institucional; (ii) la ausencia de especificidad, racionalidad y diferencialidad en la formulación e implementación de políticas públicas para población desplazada; (iii) la falta de asignación y ejecución de recursos suficientes y necesarios para la atención integral a la población desplazada; (iv) la falta de clarificación, de asunción y de cumplimiento de reglas precisas respecto del grado de corresponsabilidad entre la Nación y las Entidades Territoriales en materia de atención integral a población desplazada”. (Auto 008 de 2011 pág. 9).

Es claro, que parte de las deficiencias mencionadas recaen en la falta de compromiso de algunos gobernadores y alcaldes para impulsar los procesos respectivos en su entidad territorial, aunque según lo indica la Corte Constitucional mediante Auto 008 de 2011: *“También se deben en buena parte a las deficiencias en los procesos de acaparamiento a las entidades territoriales”*, de lo cual la capital del Huila, Neiva no estuvo exenta.

Puesto que para la ciudad de Neiva se encuentra dentro de las ciudades con mayores niveles de recepción de población víctima del país, familias que como se ha evidenciado en caracterizaciones realizadas por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV, habitan en la ciudad en su mayoría hace más de tres años- al 2017- con altos niveles de vulnerabilidad.

Problemática ésta, que se extiende a lo largo del país y que originó que el gobierno nacional adoptara mediante: el Decreto 2460 de 2015 por la cual se expidió la estrategia de corresponsabilidad que tiene como propósito facilitar la aplicación de los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia, (Diciembre 21, 2015) en el marco de un ejercicio articulado de las actuaciones de las entidades públicas que tienen como competencia el goce efectivo de derechos de la población víctima del conflicto armado.

Este documento se motiva entonces, en la necesidad de realizar una evaluación sobre el impacto territorial de la puesta en marcha de dicha estrategia en la implementación de la política pública de atención y reparación integral a víctimas del conflicto armado y para ello se analizará la relación existente entre la implementación de instrumentos como el Tablero PAT y el aumento o no de recursos de cofinanciación y por ende de planes, programas y proyectos para atender las necesidades de esta población en la ciudad de Neiva entre 2012 - 2017, rango temporal que permite realizar una comparación entre el escenario existente con y sin estrategia de corresponsabilidad.

Es de precisar que para realizar este análisis se construyó un contexto general del proceso de recepción y expulsión de víctimas del conflicto armado en la ciudad de Neiva, con el fin de contar con la dinámica propia de afectación, así como la línea base sobre la cual la política pública local debería construirse con el fin de mitigar los efectos negativos del conflicto en la población. Información que fue contrastada con los instrumentos de planeación propios de la atención y reparación a víctimas, como lo son el Plan de Acción Territorial - PAT y el tablero PAT para el periodo 2012 – 2017.

Finalmente, y con el ánimo de obtener datos cualitativos que coadyuven al proceso de contrastación de la hipótesis, se indagaron y analizaron datos diligenciados por la alcaldía de la ciudad en el Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado Interno - RUSICST, además se realizaron entrevistas a las personas encargadas de operativizar la política dentro de la alcaldía municipal.

Así, la metodología con la que se ejecutó esta investigación fue de carácter cualitativo en dos momentos, el primero exploratorio-descriptivo y el segundo interpretativo-comprensivo ya que, se busca analizar tanto las estrategias con las que se ha querido desarrollar la coordinación nación territorio desde el punto de vista institucional, para luego contrastar con el punto de vista de quienes operativizan la política de atención y reparación a víctimas en el territorio, así como en *“Las propias palabras de las personas, habladas o escritas y en la conducta observable” (Taylor y Bogdam, 1984)*, teniendo en cuenta que se pretende establecer y especificar las características de la población que determinan las motivaciones, orientaciones y actitudes frente a las políticas públicas y la corresponsabilidad territorial en la atención a la materia.

Finalmente, las conclusiones que en este documento se presentan pretenden retroalimentar los esfuerzos que tanto la Unidad para las Víctimas como el Ministerio del Interior han realizado en la puesta en marcha de la estrategia de corresponsabilidad, y como tal, si bien dan cuenta del análisis realizado, presentan propuestas de mejora que se podrían implementar en territorio y a nivel nacional.

CAPÍTULO 1. ESTRATEGIA DE CORRESPONSABILIDAD DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS.

Teniendo en cuenta la descentralización del Estado colombiano, en el sentido meramente jurídico-administrativo desde las entidades territoriales como:

“El traslado de competencias de carácter administrativo a manos de autoridades regionales o locales. Por lo cual se entiende como la facultad que se le atribuye a determinadas entidades públicas para gobernarse por sí mismas, mediante el otorgamiento de funciones específicas que son ejercidas autónomamente.”(Sentencia 497 A de 1994).

Así mismo, la descentralización en el país se ha caracterizado por su completo diseño con aspectos administrativos, políticos y fiscales, siendo un proceso constante para complementar los diferentes instrumentos con el fin de garantizar los mejores resultados, razón por la cual podemos afirmar que:

“La situación que condujo a la expedición de la reforma descentralista en Colombia se caracterizaba por deficiencias extremas en cuanto a la democracia económica y social, deficiencias en la democracia representativa tanto en términos de los criterios como de las instituciones básicas, carencia de democracia participativa y directa, predominio de condiciones de fondo adversas a la democracia y baja gobernabilidad” (DNP, 2002. Pág.36).

Tomando como punto de partida la descentralización, el presente estudio tiene como fin el análisis del impacto territorial de la estrategia de corresponsabilidad en la implementación de la política pública de atención y reparación integral a víctimas del conflicto armado, donde se configuran las dinámicas que se relacionan entre el Estado

y la sociedad, *“logrando trascender en las instituciones que emergen para definir la acción pública en el momento de tratar los problemas socialmente relevantes”* (Roth, 2002, p. 37).

Entendiendo así la política pública, como: “el trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública o gubernamental” (Thoening, 1997, p. 19), y más exactamente como:

“El conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos, considerados necesarios o deseables de medios y acciones que son tratados por una institución u organización gubernamental, con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.” (Roth, 2003, p. 27).

De ahí que, sea posible argumentar que la construcción de una política pública se deriva del análisis de ciertas situaciones identificadas dentro de la opinión pública y el Estado como de interés general y prioritario en las que confluyen una serie de actores de manera coordinada en pro de un objetivo deseado como públicamente.

En este sentido, la generación de reglamentaciones y entidades públicas de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado permite el análisis de la implementación de las respectivas políticas públicas centrados en el impacto de la corresponsabilidad, de esta manera, el presente estudio estará enmarcado dentro de los planteamientos de Michael Howlett en su libro *Modos de gobernanza, regímenes de políticas y planes operativos*, donde afirma:

“Las medidas que formulan los gobiernos deben ser coherentes con los objetivos que se buscan alcanzar, así como que los ajustes a las políticas deben ser consistentes, y las acciones deben ser congruentes y convergentes con los objetivos y con los ajustes planteados (Howlett. 2009, p. 74).

Con base en lo anterior, el reconocimiento jurídico del conflicto armado que se ha presentado en el país a través de la ley de víctimas y restitución de tierras, Ley 1448 de 2011, permitió visibilizar según cifras de la Unidad de Atención y Reparación Integral para las Víctimas (UARIV) el impacto negativo generado desde mediados de 1980 a 2018 en más de ocho millones de personas por diferentes hechos victimizantes a nivel nacional.

Impacto este que originó la necesidad de la puesta en marcha de una política pública, que en un principio recogía los adelantos hechos a través de la puesta en marcha de la Ley 387 de 1997 en materia de atención a población en condición de desplazamiento forzado y sus consecuencias, y que, posteriormente dada la intervención judicial hecha por la Corte Constitucional, de la cual se destaca la Sentencia T -025 de 2004.

Sentencia en la cual la corte señaló que una de las causas de la insuficiencia institucional y presupuestal que daba origen a la declaratoria de Estado de Cosas Inconstitucional, estaba relacionada con la inadecuada coordinación entre la Nación y las entidades territoriales, en la atención del desplazamiento forzado, lo que impulso a que la nueva política de atención a víctimas se transformara para tornarse más garantista en la sentencia reconociendo 12 hechos victimizantes más siendo estos homicidios, masacres, secuestros, desaparición forzada, tortura, delitos contra la libertad e integridad sexual en el marco del conflicto, actos terroristas, combates, enfrentamientos y hostigamiento, reclutamiento ilícito de menores, desplazamiento forzado, despojo forzado de tierras y accionamiento de minas antipersonales, munición sin explotar y artefactos explosivos improvisados.

La política pública de atención a víctimas del conflicto armado, dado el reconocimiento de la existencia de este, plantea entonces una intervención integral basada en derechos y dirigida a los sujetos y colectividades que fueron afectados directamente, por violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

En tal sentido, el diseño normativo de la política de víctimas (Ley 1448, los decretos Ley 4633, 4634 y 4635 y normas complementarias), establece acciones y competencias a desarrollar por los distintos niveles de gobierno que van orientadas a la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, garantizando por tanto el goce efectivo de sus derechos.

Así como lo manifiesta Romero Vega en su libro *“La construcción del problema público en Colombia en el caso de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado”* destaca que desde:

“La implementación de las medidas por parte de las entidades territoriales para el goce efectivo de los derechos mencionados, se hace necesario entender que dicha política pública tiene un carácter multinivel, en donde intervienen el gobierno nacional, departamental y municipal, así como multisectorial, donde hay intervenciones de todos los sectores del gobierno, salud, educación, vivienda, entre otros, además que incluye mecanismos transversales para la atención diferencial (poblacional y étnico), la participación efectiva de las víctimas, y el fortalecimiento institucional” (Romero. 2017, p. 13).

Aquí es importante resaltar las Competencias Asociadas a los cuatro componentes básicos de atención y reparación, tal como se puede ver a continuación:

COMPONENTES BÁSICOS DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN.	COMPETENCIAS ASOCIADAS.	
COMPONENTE DE PREVENCIÓN, PROTECCIÓN Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN.	Este componente desarrolla dos líneas de	Prevención. Comprende las medidas enfocadas a evitar la ocurrencia de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al DIH.
	acción:	Protección. Su propósito es salvaguardar los

		derechos a la vida e integridad de personas, grupos o comunidades en situación de riesgo extraordinario o extremo y garantizar a las víctimas el derecho a la propiedad y a que el usufructo de la misma sea individual o comunitario.	
COMPONENTE DE ASISTENCIA Y ATENCIÓN.	El objetivo de este componente es restablecer los derechos y brindar información, orientación y acompañamiento a la población víctima.	Este componente desarrolla dos líneas de acción:	Asistencia. Entendida como aquellas medidas, programas, y recursos, orientados a restablecer los derechos de la población víctima y brindar las condiciones para llevar una vida digna.
			Atención. Definida como la acción de brindar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a la víctima
COMPONENTE DE REPARACIÓN INTEGRAL.	Dirigidas a la reconstrucción del proyecto de vida y dignificación de las víctimas individual, colectiva, material, moral y simbólicamente.	Para la reparación individual se consideran las siguientes líneas de acción:	Restitución: Restablecimiento de la situación existente de las víctimas, antes de las violaciones a los derechos humanos.
			Rehabilitación: Restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas.
			Indemnización: Compensación económica entregada a las víctimas.
			Medidas de Satisfacción:

			Restablecimiento de la dignidad de las víctimas y difundir la verdad sobre lo sucedido.
			Garantías de no repetición: Acciones afirmativas, económicas y políticas para que las víctimas no vuelvan a ser objeto de violaciones a los derechos humanos
COMPONENTE DE VERDAD.	Este componente busca reconocer a las víctimas, sus familiares y la sociedad en general el derecho a conocer la verdad acerca de las violaciones a los derechos humanos.	Este componente desarrolla acciones en dos direcciones:	Verdad Histórica. Promueve procesos de construcción, recuperación, difusión y preservación de la memoria histórica.
			Verdad Judicial. Desarrolla acciones orientadas a garantizar el acceso a información, en el marco de los procesos judiciales

Tabla 1. Componentes de la política pública de atención y reparación a víctimas.
Elaboración Propia a partir de la Ley 1448 de 2011.

Dicho marco de competencias establece entonces el sistema, características y alcance de la política que tanto municipios como departamentos y entidades del orden nacional deben asumir en el marco de los diferentes componentes de atención, e incluyendo

además, el desarrollo de acciones positivas a grupos minoritarios que demandan tratamiento con enfoque diferencial, como lo son los pueblos indígenas, afrocolombianos, palenqueros, mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas con orientación sexual diversa e identidad de género no hegemónica, y personas con discapacidad.

En este punto es importante indicar, que este marco de competencias asociadas, implica compromisos institucionales en los diferentes niveles territoriales como públicos que intervienen en la implementación de las políticas públicas, de modo que, para el análisis se debe tener en cuenta, que en este proceso se advierte según Howlett: “que las acciones concretas son de un nivel de decisión micro, los cambios en los instrumentos de política se dan en un nivel de decisión intermedio, y los cambios en los objetivos de la política se dan en un alto nivel de gobierno” (2009, p. 75).

Ahora bien, con el fin de maximizar el impacto de las acciones a realizar en materia de atención a las víctimas, en la Ley 1448 se planteó la necesidad de establecer la arquitectura institucional pertinente para garantizar la coordinación interinstitucional en materia de asignación, focalización y ejecución de oferta de programas y recursos, creando para tal fin en el artículo 159 el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, SNARIV, constituido por entidades públicas de los tres niveles de gobierno, que tienen por competencia formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas en materia de atención y reparación integral a víctimas.

Asimismo, se estableció en el artículo 161 de la misma ley la creación a nivel territorial del Comité de Justicia Transicional (CJT) como órgano de dirección, coordinación y ejecución de la política pública siendo este la máxima instancia de decisión y articulación territorial para la formulación y adopción de planes, programas, proyectos, estrategias e instrumentos que permitan materializar y garantizar la atención, asistencia y reparación integral a víctimas.

Con base en lo anterior, el artículo 173 de la mencionada ley define que dichos comités deben estar conformados tanto en municipios como departamentos por:

Figura 1: Conformación territorial del Comité de Justicia Transicional



Fuente: http://ilsa.org.co/documentos/Mod_2.pdf¹.

En tal sentido el Comité de Justicia Transicional facilita y permite a nivel municipal y departamental tanto la planeación como la ejecución y evaluación de las acciones derivadas de la política de atención y reparación integral a las víctimas, a través de la articulación de todas las instituciones presentes en el territorio, permitiendo no solo unir esfuerzos institucionales, presupuestales y técnicos, sino que también tomar los correctivos necesarios cuando las acciones planeadas no tienen el impacto deseado.

No obstante lo anterior, y aunque dichos espacios de coordinación y participación pretendían establecer los mecanismos necesarios para lograr el mayor impacto en la población afectada por medio de la implementación de la política basada en la articulación nación territorio, la articulación interinstitucional dada se reduce a aquella a realizar entre entidades del mismo nivel territorial, es decir la planeación y seguimiento

¹ Fuente: Los Comités Municipales de Justicia Transicional (CMJT). Un escenario para la incidencia política y la participación efectiva de las víctimas del conflicto armado en Colombia. Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativo (ILSA) 2015.

de actividades propias de la atención a víctimas no se realizaba de tal forma que el municipio pudiese contar con la colaboración presupuestal e institucional de la nación o departamento.

Hechos que ya habían sido advertidos a través de distintas órdenes de la Corte Constitucional que en materia de articulación nación territorio se expidieron, incluidas mayoritariamente en los Autos 383 de 2010 y 099 de 2013, los cuales plantearon una serie de retos a enfrentar por el Gobierno Nacional y las Entidades Territoriales en materia de atención a población en condición de desplazamiento, partiendo de las deficiencias a mejorar que son:

- Ineficiencia administrativa.
- Inadecuada coordinación entre la Nación y las entidades territoriales.
- Falencias en la entrega efectiva, continua y completa de la ayuda inmediata o de urgencia.
- Falta de compromiso de algunas autoridades territoriales para atender a la población desplazada.
- Incumpliendo en los principios de seguridad, dignidad y voluntariedad en los procesos de retorno y/o reubicación.
- Insuficiencia en el acompañamiento en los procesos de retorno y/o reubicación.
- Falta de continuidad en los programas de atención a la población desplazada.
- Restricciones presupuestales.

Dichos retos que se debían acatar para mitigar las deficiencias que en materia de coordinación entre niveles de gobierno tomaban mayor relevancia bajo la puesta en marcha de la Ley 1448 puesto que no solo persistían, sino que además no permitían la correcta implementación de la política pública afectando subsecuentemente el nivel y calidad de atención prestada a las víctimas del conflicto armado y por ende de los 13 hechos victimizantes, lo que aumentaba el número de personas a atender y reparar.

Para responder a dichos hallazgos hechos por la Corte Constitucional, el Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial diseñó la estrategia de Corresponsabilidad, Decreto 2460 de 2015, que tiene como objetivo posibilitar la aplicación de los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia, así como el ejercicio de las competencias de las entidades públicas en los distintos niveles de gobierno, en relación con la política pública dirigida a las víctimas del conflicto armado interno, para el goce efectivo de los derechos de la población objeto de esta política.

1.1. ESTRATEGIA DE CORRESPONSABILIDAD.

La implementación total de la política pública de atención y reparación a las víctimas del conflicto armado, dado su amplio espectro en materia de garantía de derechos exige un fuerte proceso de coordinación interinstitucional en y entre los diferentes niveles de gobierno, cuya evolución ha estado vinculada a los continuos pronunciamientos de la Corte Constitucional, que a través de lo que se ha llamado como intervención judicial, ha moldeado tanto la construcción como la implementación de este y otros aspectos de la política de atención y reparación a víctimas en todos los niveles de gobierno.

Es de resaltar entonces que como se mencionó con antelación, dado que la Ley 1448 de 2011 vincula dentro de sí la atención a población desplazada normalizada a través de la Ley 387 de 1997, recoge igualmente los pronunciamientos que la Corte Constitucional había realizado hasta el momento, toda vez que en la Sentencia T 025 de 2004 se estableció el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) dada la reiterada violación de los derechos fundamentales de la población en condición de desplazamiento y la magnitud del problema humanitario derivado de los procesos de desplazamiento forzado en Colombia; como se plantea en seguida en la definición de Estado de Cosas Inconstitucionales

“La figura del Estado de Cosas Inconstitucionales puede ser definida como un mecanismo o técnica jurídica creada por la Corte Constitucional, mediante la cual

declara que ciertos hechos resultan abiertamente contrarios a la Constitución, por vulnerar de manera masiva derechos y principios consagrados en la misma, en consecuencia, insta a las autoridades competentes para que en el marco de sus funciones y dentro de un término razonable, adopten las medidas necesarias para corregir o superar tal estado de cosas” (Quintero, Navarro y Meza. 2011. P.71).

Con base en lo anterior, la declaratoria del ECI le ha permitido a la Corte Constitucional mantener su competencia hasta tanto se garanticen los derechos vulnerados, de tal forma en los diferentes Autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, se ha identificado como uno de los principales problemas de la implementación de acciones para atender de manera integral a la población víctima del desplazamiento forzado, la falta de criterios, principios y factores que faciliten la coordinación entre la Nación y las entidades territoriales, y de procedimientos específicos que le permitan al Estado colombiano aplicar los principios de descentralización administrativa atendiendo a las capacidades técnicas, presupuestales y administrativas.

Evidencia de lo anterior, es la existencia de alrededor de 10 Autos de seguimiento en materia de coordinación nación – territorio, de los cuales se destacan:

AUTOS DE SEGUIMIENTO EN MATERIA DE COORDINACIÓN NACIÓN – TERRITORIO.	
Auto 176 de 2005.	Ordenó un esfuerzo presupuestal al Gobierno Nacional para ejecutar las políticas de atención a la población desplazada. Dichos recursos deberían asignarse a las entidades territoriales, de tal forma que se pudiera atender debida, oportuna y específicamente a las víctimas, al tiempo que permitiera hacer seguimiento a los recursos destinados a esta población.

Autos 218 y 266 de 2006.	La Corte pidió al Gobierno reorientar la política de coordinación con los entes territoriales para asegurar el goce efectivo de derechos de la población desplazada, y solicitó a los organismos de control hacer seguimiento a dicha política.
Auto 007 de 2009.	Evidenció que persistían deficiencias en la coordinación entre la Nación y los entes territoriales, y conminó a los funcionarios nacionales, y a los alcaldes y gobernadores a cumplir sus obligaciones con la población desplazada, en el marco de sus respectivas competencias constitucionales que, según el artículo 288 de la Constitución: “serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad”.
Auto 383 de 2010.	Fue dedicado exclusivamente a realizar un diagnóstico en materia de coordinación entre la nación y el territorio, identificando falencias estructurales y solicitando la respuesta inmediata de la nación a solicitudes hechas por municipios y departamentos.
Auto 099 de 2013.	El cual aunque se centra en aspectos relacionados con la atención humanitaria de la población que ha sido desplazada, estableció que, bajo la coordinación del Ministerio del Interior, el Gobierno Nacional debía reglamentar el grado de corresponsabilidad entre la Nación y las entidades territoriales, por medio de reglas claras y precisas que permitieran la aplicación de los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en materia de atención humanitaria inmediata o de urgencia y de transición, de tal manera que se garantizara la entrega efectiva, oportuna, completa y en términos de igualdad en todo el territorio nacional de la misma.

Tabla 2. Autos de seguimiento en materia de coordinación Nación – Territorio.
Elaboración Propia, teniendo en cuenta información suministrada por la Unidad para Víctimas. Subdirección Nación Territorio.

Dichas fallas estructurales y problemas recurrentes en la Coordinación Nación Territorio mencionados por la Corte se pueden resumir en el siguiente apartado del Auto 383:

“Existe una limitación estructural para lograr la planificación de políticas entre los niveles territorial y el nivel central, no hay simultaneidad en los procesos de planificación y los recursos de fuente nacional son inflexibles frente a las necesidades de iniciativas locales, y determinación de techos presupuestales entre otros” (Corte Constitucional, 2010).

De lo anterior se puede concluir inicialmente que la implementación de la política pública de atención y reparación conlleva un impacto territorial negativo en materia fiscal e institucional.

Dadas las consideraciones anteriores, la Ley 1448 de 2011 dispuso en el numeral 12 del artículo 161, como uno de los objetivos del SNARIV y las entidades que lo conforman:

“Garantizar la adecuada coordinación entre la Nación y las entidades territoriales, y entre éstas, para el ejercicio de sus competencias y funciones al interior del Sistema, de acuerdo con los principios constitucionales y legales de corresponsabilidad, coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad y de delegación.”

Asimismo, el artículo 172 de la Ley 1448 de 2011, señala que se deberá diseñar una estrategia, con base en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, para articular la oferta pública de políticas nacionales, departamentales, distritales y municipales, en materia de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. Disponiendo para ello de la estructuración de un sistema de corresponsabilidad sobre la coordinación y articulación Nación – territorio, orientado a la definición de una estrategia que facilite la articulación de la oferta pública.

Asunto que retoma el Decreto 4800 de 2011 que contempla en su artículo 11, respecto al principio de coordinación, que: “las entidades nacionales y territoriales deben trabajar armónicamente para realizar los fines del Estado y en particular, para garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas.”

Es este mismo sentido, en el artículo 242 del Decreto 4800, se define la coordinación del sistema a cargo de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas 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, que permitan garantizar la adecuada y oportuna ejecución de la política pública de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas.”

A partir de este concepto, la coordinación se debe presentar en tres momentos de la gestión pública:

A) La coordinación que determina las competencias y recursos, es decir, en el diseño de la estructura administrativa (Lineamientos administrativos de funciones y competencias por niveles de gobierno en cada entidad territorial).

B) La coordinación en la gestión, es decir, en la actuación.

C) En el seguimiento y evaluación de las acciones adelantadas.

En este sentido, en el primer momento o etapa se determina quiénes son los responsables, con qué recursos cuentan y qué mecanismos e instrumentos de coordinación deben utilizar; se trata de una etapa indispensable e importante, por cuanto una inadecuada distribución de las tareas puede generar confusiones y conflictos que afectan el cumplimiento del propósito común.

El segundo momento está determinado por el diseño y depende principalmente de las capacidades de gestión y la voluntad política de los participantes; este se concreta en procesos, bienes o servicios específicos dispuestos por las entidades de los diferentes niveles de gobierno, para la garantía de derechos de las víctimas.

La tercera etapa se lleva a cabo cuando se requiere conocer el estado de las acciones adelantadas, analizando si se está cumpliendo con los objetivos propuestos y, tomar las respectivas decisiones de continuar con lo establecido o replantearlo.

Por último, el artículo 12 del citado decreto define el principio de *“conurrencia como la actuación oportuna y conjunta de las entidades nacionales y territoriales, en busca de un objetivo común, respetando siempre el ámbito de competencias propias y el ámbito de competencias de las demás”*. En tanto, el artículo 14 en razón al principio de subsidiariedad, dispone que para la adecuada implementación de las medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, la Nación y los departamentos, en su orden, apoyarán a los municipios que presenten menor capacidad institucional, técnica y/o financiera para ejercer eficiente y eficazmente las competencias y responsabilidades que se deriven de la Ley 1448 de 2011.

Desde el eje normativo constituido, se estableció una responsabilidad compartida entre Nación y entidades territoriales en la ejecución de las acciones y procedimientos correspondientes a programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas, en los términos de los artículos 3° y 9° de la Ley 1448 de 2011.

Ahora bien, es necesario mencionar que aunque la Corte Constitucional no ha realizado ningún pronunciamiento en materia de coordinación nación territorio posterior a la entrada en vigencia de la Ley 1448, de manera permanente los órganos de control y las víctimas a través del Mecanismo de Monitoreo establecido en el artículo 201 de la Ley 1448, se han pronunciado fuertemente sobre la importancia de contar con la

reglamentación del grado de corresponsabilidad al que se había referido la Corte Constitucional, como se describe a continuación:

Inicialmente, se advierte que aún no ha sido firmado el Decreto de Corresponsabilidad respectivo, lo que implica que no existe la reglamentación normativa que dirija adecuadamente los principios de corresponsabilidad y subsidiariedad (Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, 2015, p. 69).

Se espera del Sistema de Corresponsabilidad logre definir, acatar y potencializar las funciones y competencias de los entes territoriales, contribuya a reducir su margen de discreción y mejorar la voluntad con la que desempeñen sus acciones en desarrollo de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras según como se plantea desde; *La Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011* (2015, p: 248).

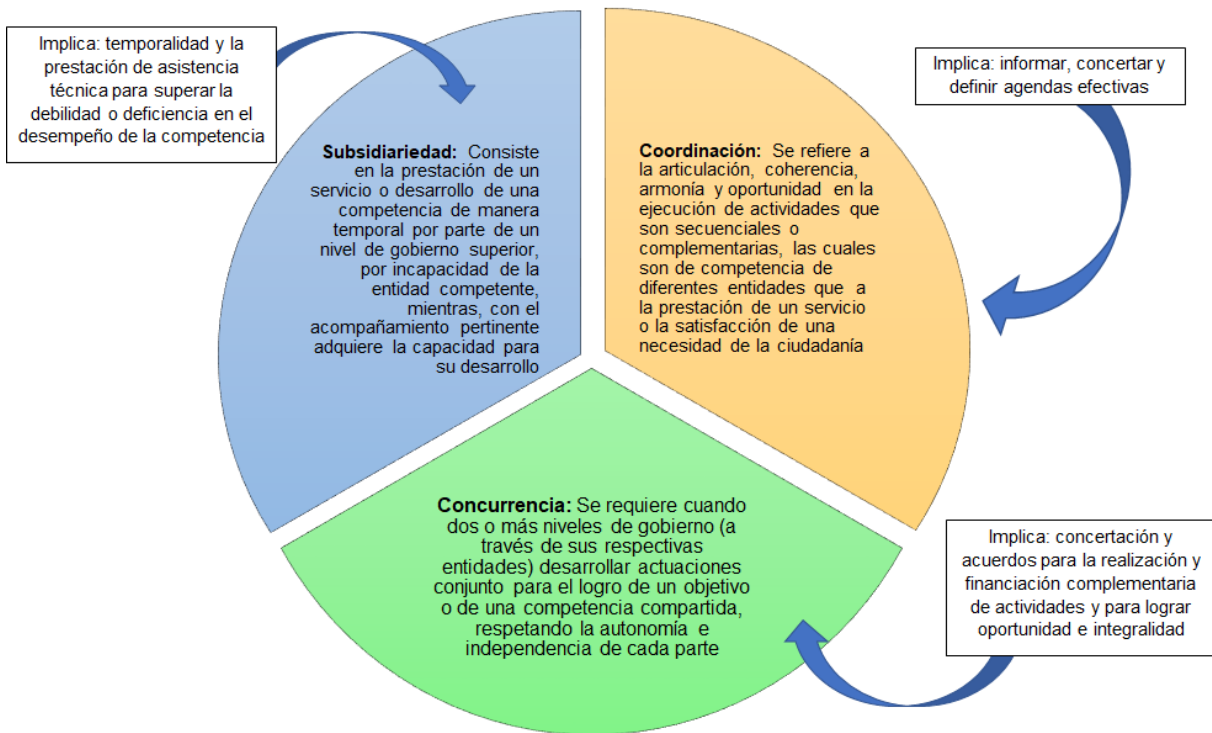
Para atender a la situación descrita con antelación, en 2015 se expide el Decreto 2460, incorporado en el Decreto Único Reglamentario del Sector de la Inclusión Social y Reconciliación 1084 de 2015, que contiene la estrategia de corresponsabilidad.

Ideada como un modelo de gestión pública estructurado de tal forma que permita articular la planeación, la ejecución y el seguimiento de la política pública para las víctimas del conflicto armado, la estrategia de corresponsabilidad también incluye aspectos relativos a la conformación de alianzas estratégicas, la delegación de competencias, y el fortalecimiento de la coordinación para la intervención de entidades nacionales en los territorios y la asistencia técnica.

El **Decreto 2460** define entonces: Las reglas y procedimientos para implementar los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia, en el ejercicio de las competencias establecidas para las entidades territoriales en los distintos niveles de gobierno que son determinadas por el SNARIV (Sistema Nacional de Atención y

Reparación Integral a las Víctimas), con el fin de garantizar el goce efectivo de los derechos de la población víctima del conflicto armado interno.

Figura 2. Estrategia de corresponsabilidad, definición de principios básicos de la cual se destaca la Sentencia T -025.



Elaboración Propia, de acuerdo a los principios establecidos en la Sentencia T 025 de 2004.

En tal sentido, el mecanismo de corresponsabilidad “*adopta una Estrategia (...) entre la Nación y el territorio, para el ejercicio articulado de las competencias de las entidades públicas en los distintos niveles de gobierno, tanto en el diseño como en la implementación de la política pública*” (Unidad para las Víctimas, 2016, pág. 15).

De hecho, partiendo de las orientaciones en materia de incorporación de la política pública de Víctimas y Restitución de Tierras en los Planes Territoriales de Desarrollo por parte del Ministerio del Interior (2016), es posible distinguir en el siguiente párrafo; que el diseño de la estrategia de corresponsabilidad está conformada por dos momentos:

El **primero**, en el que se regula la articulación de programas, proyectos, acciones, procesos y recursos a ejecutar por parte de las entidades del gobierno nacional y territorial que tienen responsabilidades hacia la población víctima del conflicto, para determinar rutas claras para la prestación de servicios en cada uno de los componentes de la política a partir de la aplicación de los principios administrativos de relaciones intergubernamentales de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, de forma que se lleve a cabo la identificación de las necesidades de la población víctima en cada administración local, la cual debe hacer la respectiva alcaldía y la entidad encargada de la política de víctimas y restitución de tierras.

En el otro momento, a partir de esta identificación de necesidades la administración municipal, con base en sus competencias, debe determinar cuáles de ellas debe atender directamente y cuales efectivamente puede asumir y en qué magnitud puede hacerlo, de acuerdo con los recursos de los que efectivamente dispone para realizarse el análisis de costos, recursos para el diseño de programas, proyectos y la determinación de compromisos y metas a cumplir durante el respectivo periodo de gobierno y en cada una de sus vigencias y las fuentes de financiación disponibles; de este cruce de necesidades y compromisos a atender por el nivel municipal se tendrá la identificación de intervenciones requeridas por los demás niveles de gobierno que aseguren coordinación, concurrencia y/o subsidiaridad.

Ahora bien, dentro de la estrategia de corresponsabilidad que define como punto de partida la identificación de necesidades de la población víctima que parte del nivel local y por ende debe realizar cada una de las alcaldías del país, en cabeza de la

dependencia encargada de la política de víctimas tomando como base el Plan de Desarrollo y el Plan de Acción Territorial –PAT-

A partir de dicha identificación, se determinan en razón de los recursos y la capacidad institucional, cuáles necesidades y en que magnitud serán atendidos determinando compromisos y metas a cumplir.

Con base en el accionar municipal, los departamentos, complementan los compromisos adquiridos, subsidian a aquellos que lo requieran, solicitan los apoyos necesarios a las entidades del nivel nacional, quienes finalmente completan el esquema para dar respuesta a la totalidad de necesidades.

De este modo, en el texto titulado: Sistema de Corresponsabilidad. Documento técnico para consulta del Ministerio del Interior, se revela que la política pública para las víctimas del conflicto armado (Ley 1448 de 2011) tiene como “*objetivo principal la implementación de las medidas de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral, para garantizar el goce efectivo de sus derechos, lo que sin duda exige un importante proceso de coordinación interinstitucional y un esfuerzo del Estado en su conjunto*” es decir, la coordinación interinstitucional implica, por una parte, desarrollar el principio de corresponsabilidad, según el cual todas las entidades estatales tienen competencias y responsabilidades para prevenir, proteger, asistir, atender y reparar de manera integral a las víctimas.

Es de anotar, que aunque la responsabilidad del Estado en su conjunto consiste en garantizar la restitución de todos los derechos vulnerados a la población víctima del conflicto armado, el desarrollo de la estrategia de corresponsabilidad depende de la planeación y ejecución de competencias exclusivas de las entidades territoriales, competencias compartidas entre dos o más niveles de gobierno y de la cual se destaca la Sentencia T -025 aplicables al Gobierno Nacional, las cuales como se puede ver a

continuación dependen de cada una de las medidas y componentes establecidos dentro de la política pública de atención y reparación a víctimas:

Tabla 3. Competencias en materia de atención y reparación a víctimas por niveles de gobierno².

COMPETENCIAS EN MATERIA DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN A VÍCTIMAS POR NIVELES DE GOBIERNO.					
Medida/ componente.	Competencia por nivel.			Niveles con conurrencia.	Hay conurrencia.
	Nación.	Departamento.	Municipio.		
Asistencia Funeraria.	SI	NO	SI	2	SI
Educación *.	SI	SI	SI	0	NO
Eje transversal.	SI	SI	SI	3	SI
Generación De Ingresos.	SI	SI	SI	3	SI
Reunificación Familiar.	SI	SI	NO	2	SI
Salud *.	SI	SI	SI	0	NO

² Nota*. En materia de educación y salud no es posible desarrollar concurrencia puesto que cada nivel de gobierno cuenta con competencias claramente definidas por la Ley 715 de 2001.

Subsistencia mínima.	SI	SI	SI	3	SI
Alimentación.	SI	SI	SI	3	SI
Identificación.	SI	NO	NO	0	NO
Reparación Integral.	SI	SI	SI	3	SI
Alimentación.	SI	SI	SI	3	SI
Verdad.	SI	SI	SI	3	SI
Vida, integridad, libertad y seguridad.	SI	SI	SI	3	SI
Vivienda.	SI	SI	SI	3	SI

Fuente: Elaboración Propia, teniendo en cuenta la información suministrada por la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas del conflicto armado.

Atendiendo a lo anterior se puede relacionar en el texto: *“La política pública distrital de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado” Rodríguez (2016, p. 27):* consagra describiendo que las entidades territoriales se responsabilizan de algunas obligaciones en el caso de política pública de víctimas, las cuales consisten en la elaboración de sus Planes de Acción Territorial conteniendo como mínimo la caracterización de las víctimas, la asignación presupuestal, el mecanismo de evolución y seguimiento (Art. 254 del Decreto 4800 de 2011); así como la participación de las víctimas, el enfoque diferencial y el hecho victimizante. De la misma manera, para que la entidad territorial tenga éxito en la implementación de dichos planes deberá implementar las acciones de articulación que consisten en:

1. Realizar acciones conjuntas con las entidades nacionales, departamentales, distritales y municipales según corresponda, respetando siempre el ámbito de competencias propio y de las demás entidades en virtud del principio de concurrencia.
2. Utilizar mecanismos de asociación, cofinanciación y convenios para perfeccionar la prestación de los servicios a su cargo y el desarrollo de proyectos teniendo en cuenta el principio de complementariedad.
3. Diseñar e implementar el plan de acción territorial según corresponda, teniendo en cuenta el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado y el Plan de Acción del Departamento correspondiente.
4. Apoyar y promover la instalación y operación de su Comité de Justicia Transicional Municipal, así como del Comité de Justicia Transicional del Departamento correspondiente, además de articular sus funciones como autoridades de policía administrativa, con las directrices del presidente de la República, para garantizar la seguridad de las víctimas y en especial, de las personas que retornen o se reubiquen en sus territorios. (Art. 251. Decreto 4800 de 2011).

Después de las consideraciones anteriores, es necesario resaltar que ya que la estrategia de corresponsabilidad busca que el accionar estatal, a través de procesos de articulación vertical como horizontal, brinde una respuesta pertinente y adecuada a las demandas y necesidades de las víctimas, es ineludible la identificación y caracterización de las mismas desde el nivel local puesto es el más cercano a la población. Es el nivel municipal el encargado de realizar un balance consciente sobre las dinámicas del territorio, sus diferentes dinámicas, las situaciones problemáticas y las necesidades prioritarias a tratar.

En este sentido, tal como lo plantea *Rodríguez (2015, p. 63)*, los organismos municipales se pueden acoger a los lineamientos establecidos por el Departamento Nacional de Planeación – DNP, respecto del grado de responsabilidad entre la nación y las entidades territoriales, para que en la práctica sea una realidad implementar la Política de Víctimas, en el siguiente sentido:

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

E incluso, complementario a lo anterior, sobre lo cual ya se había hecho referencia en una figura anterior, y en articulación con **la Ley 388 de 1997. Define la estructura Orgánica de Ordenamiento Territorial**, los principios de corresponsabilidad, complementariedad y concurrencia se definen de la siguiente manera:

- **La corresponsabilidad:** Es la responsabilidad compartida que tienen la Nación y las entidades territoriales en la ejecución de las acciones y tareas específicas frente a los fines del Estado.

-**La complementariedad:** Es la acción de completar o perfeccionar la prestación de servicios a cargo de las entidades territoriales, y para el desarrollo de proyectos regionales (*Art. 13, Decreto 4800 de 2011*), a través de mecanismos como la asociación, cofinanciación, delegación y/o convenios.

-**La concurrencia:** Se desarrolla cuando existan competencias y funciones compartidas entre los diferentes niveles de Gobierno. Estos realizarán articuladamente las acciones administrativas, técnicas y presupuestales necesarias para el cumplimiento de las funciones. (*Ley 1454 de 2011*).

La implementación de la política pública de atención a víctimas cambia para dar paso a un modelo Bottom up, que busca generar impactos reales en la sociedad con base a la coordinación de actividades, articulación de actores de todos los niveles y promoción de interacciones.

El modelo *Bottom-up*, desde el documento: *Modelos Organizacionales de Implementación de Programas Sociales* propone; que sin negar la necesidad de una planificación intenta mostrar la utilidad de formar la decisión partiendo del contexto local, de las capacidades reales de las organizaciones que habrán de poner en marcha los programas, las oportunidades de las localizaciones y las características y las demandas de los usuarios, las cuales pueden ser muy variables (*Elmore, 1978: En Aguilar, 1993*).

1.2. PLAN DE ACCIÓN TERRITORIAL – PAT.

Aunque el Plan de Desarrollo es el instrumento básico para la gestión de cada entidad territorial, se debe tener en cuenta que la *Ley 1448 de 2011* y el *Decreto 1084 de 2015*

establecen que en el mes siguiente a la aprobación del Plan de Desarrollo se debe proceder al diseño y adopción del Plan Acción Territorial (PAT), en los que se contemplen las medidas de prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, siendo coherentes con las asignaciones presupuestales y objetivos trazados dentro de los planes de desarrollo.

La construcción del PAT se realiza entonces a partir de los referentes presupuestales y programáticos definidos en el Plan de Desarrollo, conservando la armonía con los demás instrumentos de gestión pública y especificando y desglosando, los programas y proyectos, metas y recursos para atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado durante un cuatrienio.

El Plan de Acción Territorial como instrumento de planeación de acciones en atención y reparación a víctimas a nivel municipal o departamental, parte al igual que el plan de desarrollo de la estructuración de un diagnóstico en el que se establece un panorama del número de víctimas y el acceso a derechos de las mismas por cada uno de los componentes y medidas de la política,

Con base a lo anterior, el PAT contiene una parte programática en la que se establecen planes, programas y/o proyectos que se planea ejecutar durante el cuatrienio partiendo de la oferta institucional presente en el municipio o departamento de tal forma que se dé una respuesta integral a las necesidades identificadas, siguiendo los diferentes componentes que hacen parte del mapa de política pública.

Tabla 4. Política pública de atención y reparación integral a población víctima del conflicto armado³.

POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO.			
Prevención y Protección.	Atención y asistencia.	Reparación Integral.	Verdad y Justicia.
Prevención temprana Prevención urgente Protección personas, grupos o comunidades Protección patrimonial, tierras y territorios.	Atención Humanitaria Inmediata Acciones de Información y orientación Identificación Salud Educación Asistencia funeraria Vivienda Generación de ingresos.	Restitución de tierras y territorios Restitución de vivienda Estrategias relacionadas con los mecanismos para el acceso a créditos Retornos y reubicaciones Indemnización (Acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos) Rehabilitación Satisfacción Reparación Colectiva.	Verdad Histórica, verdad judicial y acceso a la justicia.

Fuente: Elaboración propia, acorde a los componentes establecidos en la política pública de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.

³ Medidas transversales: Sistemas de información, Articulación nación territorio, sistemas de información, Lineamientos puntuales para el cumplimiento de los Decretos Étnicos (4633,4634 y 4635).

Es de anotar la aprobación del PAT se hace únicamente en el marco del CJT por lo que al discutirse en este espacio de planeación y articulación institucional se espera que también incluya la coordinación de acciones entre las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en el nivel departamental, municipal o distrital, realizándose acuerdos que permitan garantizar el acceso efectivo de la población víctima a la oferta institucional. En tal sentido el PAT es el primer instrumento sobre el cual se realiza una articulación efectiva entre niveles de gobierno.

Por lo anterior se tiene en cuenta el texto titulado: Los planes de acción territorial, la corresponsabilidad y la Ley de Víctimas. Corporación Viva la Ciudadanía de Sarmiento, Catalina y Espitia, Jorge, en el que se trabaja sobre los Planes de Acción Territorial (PAT) que juegan un rol importante en la puesta en marcha de la política pública de atención, asistencia y reparación a la población víctima del conflicto armado, en el territorio en un marco de justicia transicional, de hecho, dado que las víctimas se encuentran en los municipios, y es la administración municipal, la unidad de gobierno más cercana a ellas, ésta entidad territorial debe proveerles los bienes públicos de acuerdo con sus preferencias, en este sentido se entiende que la asignación de competencias a los niveles de gobierno más cercanos a la población víctima hace posible proveer niveles de acceso y calidad acordes con las preferencias locales, con lo cual se pueden presentar mejoras en eficiencia.

1.2.1. TABLERO PAT (Plan Acción Territorial).

Teniendo en cuenta que el PAT tiene una vigencia de 4 años, siendo construido durante los primeros tres meses de mandato a nivel local, y que la estrategia de corresponsabilidad se basaba en la respuesta coordinada a necesidades año a año, desde la Unidad para Víctimas y el Ministerio del Interior conforme al artículo 2.2.8.3.1.6 del Decreto 1084 de 2015, se diseñó el Tablero PAT como la herramienta que permita programar cada año los compromisos de cuatrienio establecidos en el PAT, permitiendo a su vez recolectar toda la información necesaria para la puesta en marcha de la estrategia de corresponsabilidad.

En tal razón en materia de atención a población víctima del conflicto armado se cuenta con:

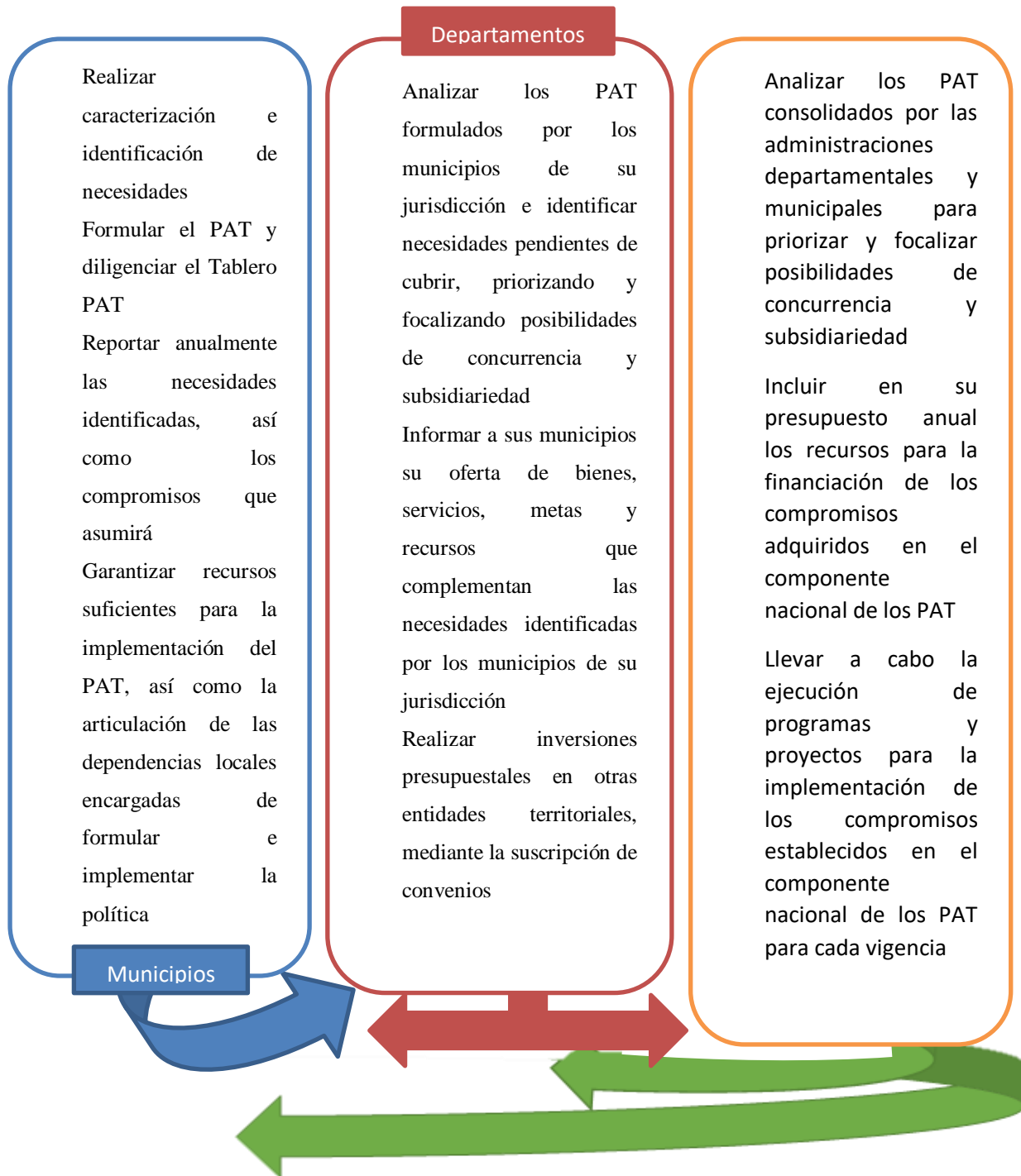
Figura 3. Instrumentos de planeación en materia de atención y reparación a víctimas del conflicto.



Fuente: Elaboración propia, de acuerdo al Decreto 1084 de 2015.

El Tablero PAT se convierte así en la herramienta para la identificación anual de las necesidades de la población víctima, los costos de los programas y proyectos para la prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral de esas necesidades, y la definición de compromisos por cada nivel de gobierno.

Figura 4. Funciones en materia de tablero PAT por niveles de Gobierno.



Fuente: Elaboración propia desde el Decreto 1084 de 2015

El tablero PAT permite entonces el establecimiento de necesidades de la población víctima como punto de partida para la identificación de los compromisos de cada nivel de gobierno. A su vez, estos compromisos se traducen en la información precisa y real de las acciones a implementar, las metas propuestas, los programas o proyectos que brindarán los servicios y bienes a la población (oferta institucional), y los recursos presupuestales con los que se cuenta para su implementación. Es de anotar que este proceso cuenta con fechas y procedimientos definidos en el Decreto 1084, artículo 2.2.8.3.1.7 y subsiguientes como se puede ver a continuación:

Figura 5. Tiempos de reporte de tablero PAT por niveles de gobierno.



Elaboración propia partiendo del Decreto 1084 de 2015, artículo 2.2.8.3.1.7.Pg 34

En su concepción se planteó que cada compromiso se define directamente por cada nivel de gobierno de acuerdo a sus competencias, las necesidades identificadas a nivel municipal y los procesos de planeación propios.

De otra parte, es conveniente mencionar que para la construcción de la herramienta Tablero PAT se adelantó un plan de trabajo que incluyó la revisión de contenidos y el desarrollo tecnológico necesario, lo que implicó la realización de reuniones bilaterales con las áreas misionales de la Unidad para las Víctimas en conjunto con el Ministerio

del Interior, y posteriormente con el Departamento Nacional de Planeación - DNP, así como una serie de reuniones con las entidades que conforman el SNARIV, buscando que la herramienta pudiera apoyar el ejercicio de planeación en 2016 de la vigencia 2017 y estuviera articulada con el Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial –RUSICST-, tal como se estableció normativamente.

En esta primera implementación del tablero PAT se contó con un inventario de más de 100 preguntas indicativas asociadas a las 7 medidas de superación de situación de vulnerabilidad - SSV (salud, educación, generación de ingresos, alimentación, reunificación familiar, identificación, vivienda) y asistencia funeraria.

Estas preguntas fueron establecidas tomando como referencia la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos –IGED- y la Resolución 1126 de 2015 sobre los criterios técnicos de evaluación de la superación de situación de vulnerabilidad (SSV) de víctimas de desplazamiento forzado, buscando de esta manera, en primera medida que lo establecido por las entidades nacionales y territoriales del sistema estuviera directamente relacionado con los derechos de la población, así como también facilitar el seguimiento al goce efectivo de los derechos de la población víctima del conflicto armado en términos de avances y dificultades.

Tabla 5. Extracto preguntas indicativas Tablero PAT vigencia 2017.

EXTRACTO PREGUNTAS INDICATIVAS TABLERO PAT VIGENCIA 2017.		
Derecho.	Componente.	Pregunta.
Asistencia y Atención.	Identificación.	Número de personas entre 0 y 6 años incluidas en el RUV que requieren registro civil.
Asistencia y Atención.	Identificación.	Número de personas entre 7 y 17 años incluidas en el RUV que requieren tarjeta de identidad.
Asistencia y Atención.	Identificación.	Número de personas de 18 años o más incluidas en el

Atención.		RUV que requieren cédula de ciudadanía.
Asistencia y Atención.	Salud.	Número de personas Víctimas incluidas en el RUV que requieren afiliación a salud en el municipio.
Asistencia y Atención.	Educación.	Numero de niñas y niños víctimas, incluidos en el RUV, menores de 6 años que requieren acceso a programas de desarrollo infantil o educación preescolar.
Asistencia y Atención.	Educación.	Número de niñas, niños y adolescentes víctimas, incluidos en el RUV, en edades escolares (6 a 17 años) que requieren vinculación educativa al nivel básico.
Asistencia y Atención.	Generación de ingresos.	Número de personas víctimas, incluidas en el RUV, que requieren orientación ocupacional en la zona urbana.
Asistencia y Atención.	Generación de ingresos.	Número de personas víctimas, incluidas en el RUV, que requieren orientación ocupacional en la zona rural.
Asistencia y Atención.	Seguridad Alimentaria.	Número de personas víctimas, incluidas en el RUV, que requieren acceder a programas de alimentación (Primera infancia).
Asistencia y Atención.	Seguridad Alimentaria.	Número de personas víctimas, incluidas en el RUV, que requieren acceder a programas de alimentación (Infancia y adolescencia).
Asistencia y Atención.	Reunificación familiar.	Número de personas víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV menores de 18 años que han sufrido fragmentación a causa del desplazamiento y que requieran acompañamiento en su reunificación familiar.
Asistencia y Atención.	Reunificación familiar.	Número de personas víctimas, incluidas en el RUV, de desplazamiento forzado incluidos en el RUV mayores de 18 años que han sufrido fragmentación a causa del desplazamiento y que requieran acompañamiento en su reunificación familiar.
Asistencia y Atención.	Vivienda.	Número de hogares víctimas incluidas en el RUV

Atención.		ubicados en el sector rural que requieren mejoramiento de vivienda.
Asistencia y Atención.	Vivienda.	Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV, que habitan en viviendas rurales propias y REQUIEREN escritura.
Asistencia y Atención.	Vivienda.	Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV, que habitan en viviendas rurales en arriendo que NO cuentan con contrato escrito.
Asistencia y Atención.	Asistencia funeraria.	Número de solicitudes de asistencia funeraria que se proyecta recibirá la entidad territorial en la próxima vigencia fiscal.
Asistencia y Atención.	Asistencia funeraria.	Número de bóvedas que se requerirán en la próxima vigencia fiscal para proveer el espacio para la inhumación de restos.
Asistencia y Atención.	Ayuda Humanitaria Inmediata.	Número de hogares víctimas que durante la siguiente vigencia podrían requerir Ayuda Humanitaria Inmediata en el componente de: Alimentación.
Asistencia y Atención.	Ayuda Humanitaria Inmediata.	Número de hogares víctimas que durante la siguiente vigencia podrían requerir Ayuda Humanitaria Inmediata en el componente de: Alojamiento.
Eje transversal.	Participación.	Número de reuniones que realizará la mesa de participación municipal durante la siguiente vigencia.
Eje transversal.	Sistemas de Información.	Número de hogares víctimas incluidos en el RUV, habitantes de su municipio, que requieren ser caracterizadas.
Prevención y Protección.	Prevención Temprana.	Número personas que habitan en zonas con restricción de movilidad identificadas en el municipio.
Prevención y Protección.	Prevención Urgente.	Número de personas que requieren medidas de protección (mecanismos alternativos de solución de conflictos, confianza en la respuesta institucional en materia de seguridad).
Prevención y	Prevención	Número de jóvenes en riesgo de reclutamiento forzado

Protección.	Temprana.	por parte de actores ilegales.
Prevención y Protección.	Prevención Temprana.	Número de mujeres en riesgo o se sufrir violencia sexual por parte de los actores armados.
Reparación Integral.	Retorno y Reubicación.	Número de hospitales en territorios con procesos de retorno o reubicación acompañados que requieren infraestructura (mejoramiento, adecuación o construcción).
Reparación Integral.	Retorno y Reubicación.	Número de centros o puestos de salud en territorios con procesos de retorno o reubicación acompañados que requieren dotación: equipos médicos.
Restitución.	Retorno y Reubicación.	Número de metros de redes de distribución de agua potable que requieren ser mejoradas en territorios con procesos de retorno o reubicación acompañados.

Fuente: Elaboración propia de gráfica, basada en datos establecidos por la Unidad para Víctimas. Subdirección Nación-Territorio.

Con base en lo anterior, aunque los compromisos registrados en el Tablero PAT son insumo para la complementariedad departamental y la regionalización de los proyectos de inversión de las entidades nacionales del SNARIV, como se puede observar, el proceso de entrada de información sobre necesidades no contiene un panorama completo sobre el cual continuar el proceso de planeación y articulación entre niveles de gobierno.

Como se pudo evidenciar, las preguntas indicativas no contemplan todos los asuntos en los que las entidades territoriales deben planear en materia de atención y reparación a víctimas, dejando a un lado componentes tan importantes como reparación colectiva, construcción de memoria y restitución de tierras, en los que sin duda existe un alto impacto fiscal e institucional a nivel territorial. Al no poder registrar las necesidades a cofinanciar, tanto municipios como departamentos deben planear y ejecutar acciones con base en la Ley 1448 sin la posibilidad de visibilizar la necesidad de concurrencia.

De otra parte, con base en los tiempos de construcción y reporte de compromisos, los municipios solo obtienen una respuesta a sus necesidades un año después de registradas cuando la situación problemática descrita en el Tablero puede haber cambiado sustancialmente. Con base en lo anterior, se genera como percepción en las entidades territoriales, el hecho de que el tablero PAT es un reporte adicional de los muchos otros que ya se deben realizar en el marco de la política de víctimas.

Como se estableció anteriormente en el Tablero PAT se incluye la identificación anual de las necesidades de la población víctima, los programas, las metas y los recursos definidos por cada nivel de gobierno, que se consolida de acuerdo a la información correspondiente bajo tres pilares fundamentales como lo son: las necesidades de las víctimas, los compromisos adquiridos con dicha población y el presupuesto con el que se cuenta para garantizar bienes, servicios, garantías en el cumplimiento de sus derechos, reparación, prevención, protección, asistencia, y atención.

Haciendo parte de los esfuerzos institucionales en busca de la implementación de una plataforma de información que permita complementar, desarrollar y consolidar la información de las diferentes entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con el fin de dar cumplimiento al Decreto 2460 de 2015 y llevando a cabo la coordinación, seguimiento, evaluación del cumplimiento de las responsabilidades atribuidas en el marco de la ley 1448 de 2011 y dando lugar a incorporarse en el Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial (RUSICTS), de la mano con la implementación de otras herramientas institucionales, como se puede evidenciar a continuación.

1.3. OTRAS HERRAMIENTAS UTILIZADAS EN MATERIA DE COORDINACIÓN NACIÓN TERRITORIO.

Teniendo en cuenta que los diversos pronunciamientos de la Corte Constitucional no solo hacían explícita la necesidad de una estrategia de coordinación nación territorio, sino que además indicaba que la misma debía evaluarse para observar el impacto total generado, la estrategia de corresponsabilidad establecida a un nivel específico de seguimiento que a su vez se valió de lo previamente dispuesto en el artículo 2.2.8.3.8 del Decreto 1084 de 2015 según el cual establece:

“La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, coordinará un sistema integral de seguimiento y evaluación, el cual estará conformado por las herramientas que se presentan a continuación y por las demás que consideran convenientes.”

La norma enunció entre otras las siguientes herramientas:

A. Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial en materia de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas (RUSICST).

B. Formulario Único Territorial (FUT).

Para cada herramienta a continuación se presenta una breve descripción que permite tener claridad sobre las fuentes de información utilizadas en el presente documento, como tal se identifica la entidad responsable de la misma dentro del Gobierno Nacional, las fuentes que la alimentan, la periodicidad con la que se mide, la unidad de medida utilizada, la metodología de cálculo, la utilidad actual que tiene en la política y otros aspectos relevantes para determinar su relación y funcionamiento en el mecanismo a la estrategia de corresponsabilidad.

A. Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial – RUSICST.

Conforme a lo señalado por el numeral 1 del artículo 2.2.8.3.8 del Decreto 1084 de 2015, el RUSICST es un mecanismo de información, seguimiento y evaluación al desempeño de las entidades territoriales, en relación con la implementación de las políticas públicas y planes de acción de prevención, asistencia y reparación integral a las víctimas.

En tal sentido, a partir de la entrada en vigor de la estrategia de corresponsabilidad, en el RUSICST se debe alojar también la información de necesidades y compromisos que reportan los municipios, distritos y gobernaciones en la herramienta Tablero PAT, en el marco de la estrategia de corresponsabilidad.

Es de resaltar que la plataforma que soporta el RUSICST no se mantiene abierta durante toda la vigencia, sino que se habilita para el reporte de las entidades territoriales solamente en fechas específicas. Este reporte recae sobre las acciones realizadas en el diseño, la implementación y el seguimiento y evaluación de la política de víctimas en el municipio o departamento.

Conforme a las Orientaciones para diligenciamiento del tablero PAT (Unidad para las Víctimas, Ministerio del Interior, 2017), el RUSICST debería ser útil para que la entidad territorial pueda:

1. Socializar con la población víctima los avances en la implementación de la política.
2. Conocer las debilidades y fortalezas que tiene en cuanto a su gestión y realizar acciones de mejora.

3. Construir y realizar acciones de seguimiento al plan de mejoramiento en el marco de las diferentes instancias de coordinación con el fin de superar las falencias identificadas.
4. Generar acciones de articulación entre las diferentes dependencias, secretarías y oficinas de la entidad territorial.
5. Generar informes temáticos sobre la gestión territorial.

Por su parte, en el nivel nacional debería ser útil para:

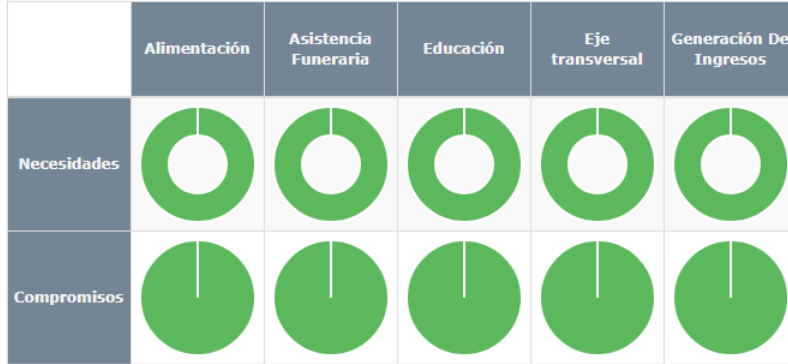
1. Establecer recomendaciones sobre las acciones que la entidad territorial diseña en el plan de mejoramiento, para superar las debilidades en la gestión de la política.
2. Realizar diagnósticos municipales y departamentales sobre los avances en la implementación de la política.
3. Realizar seguimiento al desempeño de la entidad territorial con relación a la implementación de la política a través de indicadores.
4. Brindar insumos a las entidades del Gobierno nacional sobre las acciones de fortalecimiento que debe realizar la entidad territorial.

En tal sentido el RUSICST permite obtener bajo un usuario institucional un descargable con la necesidad y compromisos adquiridos por municipios y departamentos, así como también una visualización por entidad territorial en la que es posible observar el cumplimiento en materia de planeación y ejecución de compromisos, con base a las preguntas anteriormente mencionadas. A continuación la información para la ciudad de Neiva en el tablero PAT

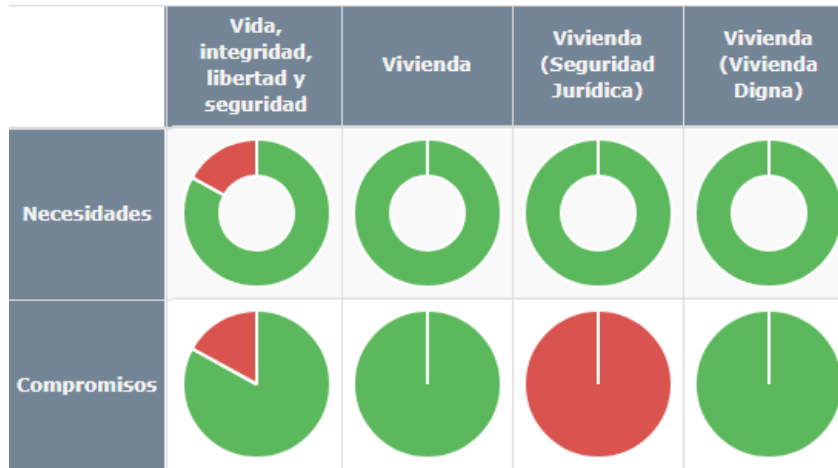
A.

Planeación Municipal Vigencia

Neiva



B.



C.

Neiva

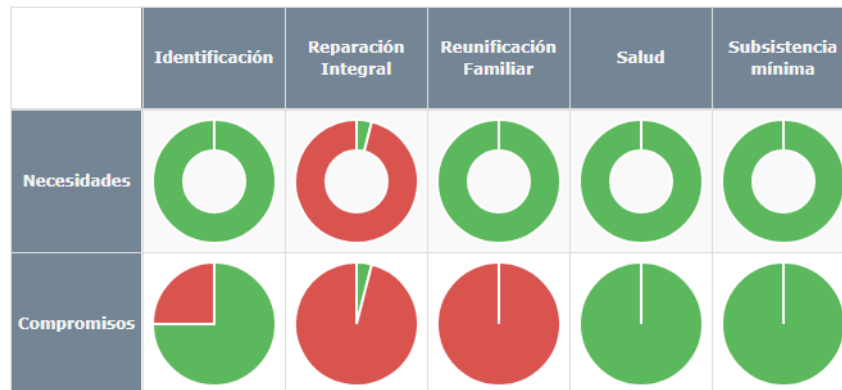


Figura 6. Visualización RUSICST tablero PAT Neiva vigencia 2017.

Ahora bien, salvo la parte asociada al Tablero PAT que debe ser útil tanto al municipio, como a la gobernación y las entidades nacionales para la implementación de los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia, la mayor parte del RUSICST es útil principalmente como fuente para el cálculo de otras herramientas de seguimiento, o como insumo para la elaboración de insumos de respuesta a requerimientos de órganos de control o de la Corte Constitucional.

Se aprecia el Decreto 2460 de 2015 por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 172 de la Ley 1448 de 2011, se adopta la Estrategia de Corresponsabilidad de la política pública para las víctimas del conflicto armado interno y se modifica el parágrafo 2 del artículo 2.2.8.3.8 del Decreto 1084 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación.

Finalmente es importante tener en cuenta que aun cuando el Decreto 1084 de 2015 en el numeral 2 del artículo 2.2.8.3.8 señala que se debe establecer un mecanismo de retroalimentación y formulación de planes de mejora para las entidades territoriales, la retroalimentación se ha venido realizando, pero los planes de mejora no se han trabajado con igual fuerza desde el nivel nacional.

B. Formulario Único Territorial (FUT).

El Formulario Único Territorial es un reporte de información presupuestal normalizado a través de Decreto 1536 de 2016 y la Ley 962 de 2005, reporte que realizan todas las entidades territoriales, a través de 20 categorías, entre las que se encuentra la categoría víctimas 1, la cual se encuentra acorde con el mapa de la política pública de víctimas, que está dividido por componente de política, medida y derechos asociados.

Todos los 1101 municipios y los 32 departamentos deben reportar la información de la Categoría Víctimas, aun cuando no hayan realizado inversión en población víctima de desplazamiento o de otros hechos victimizantes, caso en el cual envían los formularios vacíos y en las fechas definidas.

Es de anotar que conforme al Manual FUT (Unidad para las Víctimas, Departamento Nacional de Planeación, 2016), la información reportada a través de la categoría víctimas será utilizada, principalmente, para los siguientes propósitos:

1. Realizar seguimiento al gasto que realizan las entidades territoriales en atención a la población víctima.
2. Servir como insumo fundamental para los órganos de control disciplinario y fiscal.
3. Disponer de información actualizada y de fácil acceso para cualquier ciudadano que requiera conocer la situación de su entidad territorial.
4. Disponer de información para la toma de decisiones en materia de política pública en todos los niveles de gobierno.

La información reportada a través del FUT es abierta para todos los ciudadanos pudiendo obtener sin ninguna restricción descargables de las diferentes líneas en las que se ejecutó presupuesto en atención y reparación a víctimas, así como la fuente de financiación con la que se realizó.



Figura 7. Visualización reporte FUT⁴ (Formulario Único Territorial).

El FUT tiene un proceso de retroalimentación que se ha venido fortaleciendo y una utilidad importante tanto respecto de la certificación territorial como de la Fórmula Individualizadora implementados por la Unidad para Víctimas y DNP respectivamente.

Sistema de Información de Gestión de Oferta – SIGO:

Es una herramienta que permite hacer seguimiento a la implementación de la estrategia de articulación gestión de oferta, la cual permite realizar los cruces de información, caracterización de oferta, remisiones administrativas y seguimiento a la información del acceso a la oferta por parte de las víctimas.

La estrategia de gestión de oferta es el conjunto de acciones desarrolladas desde la Unidad para las Víctimas, conducentes a facilitar el acceso de las víctimas a los programas y proyectos relacionados con los derechos que les fueron vulnerados por el conflicto armado a fin de avanzar en la garantía de los mismos.

⁴<http://www.chip.gov.co>.

Su principal fuente de información son los cruces de registros administrativos que se realizan con las fuentes oficiales a través de la Red Nacional de Información, donde es posible a través del rastreo de lotes de registros administrativos que detallan por persona su estado en relación a 37 variables asociadas a medidas de la política de víctimas lo que permite establecer por víctima individualmente si cuenta con el acceso a medidas en el marco de la política de víctimas y por tanto activar las fases de la estrategia de gestión de la oferta.

Se genera entonces trimestralmente un reporte por medidas de asistencia y reparación a fin de verificar el avance en la concreción de la oferta individual que contiene:

- Identificación de las necesidades de las víctimas.

- Caracterización de la oferta institucional de las entidades del SNARIV.

- Escenarios para la articulación y gestión de la oferta. Al respecto es necesario tener en cuenta que conforme al artículo 2.2.6.6.8. del decreto 1084 de 2015, las entidades con competencia en las medidas que fueron remitidas cuentan con 15 días hábiles para retroalimentar a la Unidad para las Víctimas sobre la respuesta otorgada a la remisión.

- Seguimiento al acceso a medidas de asistencia y reparación. El resultado del seguimiento a las remisiones administrativas alimenta una base temporal en SIGO que permite conocer información del estado de atención en las necesidades remitidas y poder dar cuenta del acceso a la medida. SIGO genera las alertas a cada uno de los usuarios informando vencimiento de plazos para reportar las gestiones adelantadas en relación a los lotes de solicitudes remitidos.

- Incidencia de la gestión de la oferta.

El sistema se alimenta de la oferta institucional que es cargada y actualizada a nivel nacional y territorial por entidades del SNARIV, otras entidades del Estado, cooperantes y sector privados. A través de SIGO se realizan remisiones administrativas y focalizaciones masivas, mediante el envío a entidades nacionales y territoriales de

listados de potenciales beneficiarios para el acceso a la oferta institucional. De acuerdo a la medida de la que se trate SIGO realiza una remisión administrativa individual o masiva, en atención a si es un programa que funciona por demanda o por convocatoria.

Como se puede observar la política pública de víctimas cuenta con diferentes fuentes de información y seguimiento, de las cuales las entidades territoriales deben llenar la misma información, lo que genera un desgaste institucional en todos los niveles de gobierno que no detiene a su vez la implementación temática de la política, puesto que periódicamente se deben depurar las bases de datos mencionadas anteriormente como herramientas, sin tener en cuenta que estas adquirirán planes de acción para la atención y asistencia de la población víctima del conflicto armado, que se desarrollaran en un periodo de tiempo diferente al de la actualidad de los reportes, tiempo en el cual la información suministrada tendrá sus variaciones, lo cual corresponderá a un desgaste institucional en el que no se contara con la veracidad en la información y las cifras actualizadas.

Sin contar con la falta de retroalimentación de dichas herramientas a nivel territorial, que debilitan la efectividad y credibilidad de las mismas, lo que las convierte en un reporte que se realiza por obligación legal y no como un instrumento que oriente la planeación presupuestal y estrategia en la materia, contribuyendo a la ineficiencia administrativa por parte del Estado, según lo establece el Auto 099 de 2013.

De ahí que mediante la implementación del Decreto de corresponsabilidad 2460 de 2015, se busque corregir las falencias identificadas y verificar el avance de la gestión local de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas en la ciudad de Neiva como se puede apreciar en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 2. ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DE CORRESPONSABILIDAD EN LA

EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS DEL MUNICIPIO DE NEIVA.

El objetivo general de este análisis, es el de evaluar el impacto territorial en la puesta en marcha de la estrategia de corresponsabilidad en la implementación de la política pública de atención y reparación integral a víctimas del conflicto armado en la ciudad de Neiva entre 2012 -2017, teniendo como finalidad el establecimiento y análisis de las estrategias de corresponsabilidad aplicadas en la ciudad para dar atención a las víctimas del conflicto armado con antelación al Decreto 2460 de 2015.

También cabe señalar que en este sentido, la estrategia metodológica de esta investigación se desarrolla en dos momentos, el primero, exploratorio descriptivo, ya que, por una parte, se genera un conocimiento que permite un incremento en las investigaciones en el tema, y, por otra parte, se indaga en las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades y de los fenómenos que estén sometido al análisis (Danhke, G. En: Hernández, Fernández y Baptista, 1991, p. 60).

En el segundo momento, interpretativo comprensivo, se tiene como objetivo la comprensión de una población particular que se sustenta en la interpretación de los deseos y valores de los actores sociales que en ellas participan, en la decodificación de las necesidades sociales que son la base de la existencia; con una visión de reconstitución constante de los objetivos a partir de un proceso de análisis de la realidad que se construye a partir de una cultura, de tecnologías de información y de una gestión institucional del conocimiento que se traduce en decisiones y acciones sociales convertidas en políticas públicas (Cornejo, 2004, p. 7).

Así, en el primer momento, en el exploratorio descriptivo, se llevan a cabo entrevistas y cuestionarios a los participantes de la implementación de la política pública de atención

a víctimas del conflicto armado en la Ciudad de Neiva, lo cual ofrece un acercamiento general para la configuración y el establecimiento del fenómeno analizado, a través de entrevistas semi-estructuradas para lograr afinar y ajustar la articulación entre la problemática estudiada y los objetivos a cumplir.

En el segundo momento, en el interpretativo comprensivo, se tiene en cuenta en primer lugar, la teoría fundada o fundamentada, la cual permite construir un panorama de la corresponsabilidad en las políticas públicas de atención a la población víctima del conflicto armado en la ciudad de Neiva, ya que, según Cuñat (2006), la aportación más relevante de la teoría es que se fundamenta desde el poder explicativo en relación a las diferentes conductas humanas dentro de un determinado campo de estudio, así como la emergencia de los significados desde los datos, pero no de los datos en sí mismos, sino en su interpretación, hace de esta teoría una metodología adecuada para el conocimiento de un determinado fenómeno social.

Finalmente, y como parte del segundo momento de la metodología de la investigación, en el interpretativo comprensivo, se tienen en cuenta el análisis de contenido, el cual según Pinto (1989), *“concibe el tratamiento de los datos como un conjunto de operaciones propias del quehacer investigativo, como un análisis correspondiente a fases históricas, teniendo en cuenta razones metodológicas, como el resultado de aplicar técnicas normalizadas a un conjunto documental para hacerlo más controlable y utilizable en el estudio.”*

En razón a lo anterior, se puede determinar que el estudio se centra en la evaluación de la corresponsabilidad en las políticas públicas de atención a la población víctima a causa del conflicto armado en la ciudad de Neiva, para lo cual es pertinente adoptar un carácter cualitativo de investigación.

Para comenzar es necesario destacar el que históricamente el departamento del Huila ha contado con gran relevancia en temas asociados con el manejo y mitigación del conflicto armado, dinámica reflejada en análisis variados que van incluso desde el

estudio de la región en materia militar partiendo del posicionamiento geográfico estratégico.

El departamento presenta cruce de cuatro corredores estratégicos:

“El primero es el de Sumapaz, que comunica la región con los departamentos del Meta y Cundinamarca, y con Bogotá; el segundo es el de la Amazonia norte, que conecta la región con el noroccidente del Caquetá, Meta y la cuenca del Orinoco; el tercero es el de la Amazonia sur, que comunica al Huila con Caquetá, Cauca y Putumayo. Finalmente está el corredor del Pacífico, que comunica a este departamento con el Tolima, Valle y la región del Pacífico” (Vicepresidencia de la República, 2009, pág. 2).

La región sur colombiana favorece la existencia de corredores geoestratégicos entre el suroriente, el centro y suroccidente del país, específicamente el Piedemonte Amazónico norte, en límites con el Caquetá y Piedemonte Amazónico Sur, que comprende zonas del sur de Caquetá, Putumayo y Bota Caucana, zonas que han favorecido la presencia de actores ilegales en disputa de territorios. El departamento se configura, entonces, como un corredor de movilidad y tránsito de actividades ilegales (Gobernación del Huila, 2016).

Como es de notar dicha relevancia generó a su vez la presencia en el territorio de gran variedad de actores armados, entre los que se encontraban las FARC con los frentes 13, 61, 3, 7,63, 64 ,17 y compañías móviles Joselo Lozada y Teófilo Forero, El ELN con el frente Manuel Vásquez Castaño y las AUC (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, 2003).

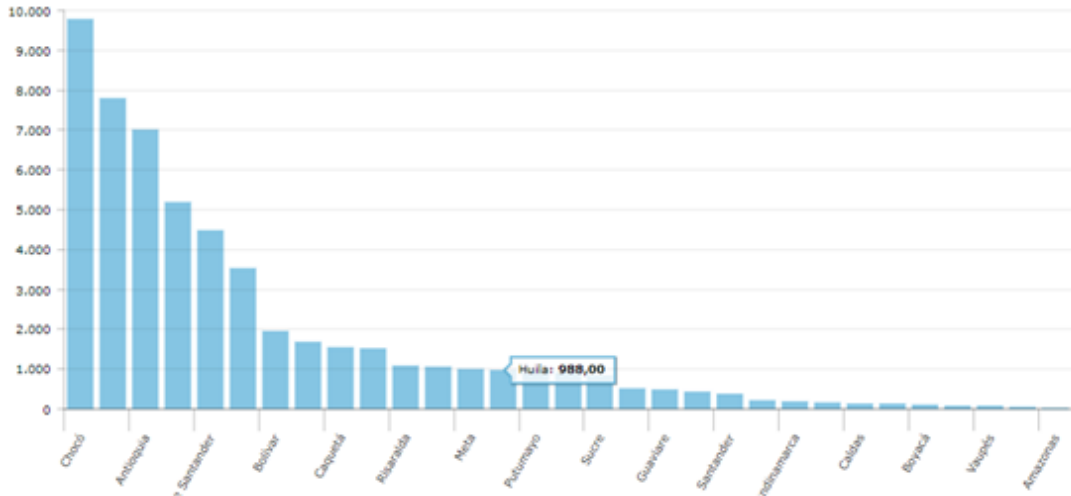
La presencia de actores armados y la posición geográfica del Huila facilitó el que se convirtiera en uno de los departamentos más afectados por el conflicto armado, presentando una doble dinámica como expulsor de población víctima más también como receptor.

Una de las consecuencias de la situación social y de la violencia en el territorio –en especial las amenazas, el reclutamiento forzado y los homicidios– es la expulsión de huilenses hacia otras regiones del país. Pero también es un departamento receptor de numerosas poblaciones de departamentos vecinos como Caquetá, Meta, Putumayo y Cauca (...), lo que ha incidido en que haya organizaciones sociales que continúen insistiendo en la necesidad de que esta problemática ocupe un lugar importante en la agenda pública (PNUD, 2010).



Gráfica 1. Visualización dinámica de victimización comparada consolidado nacional y departamento del Huila, datos sustraídos de Red Nacional de Información⁵.

⁵<https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Victimizaciones>.



Gráfica 2. Visualización totalidad de población víctima por departamento⁶.

En este orden de ideas, se debe destacar que el conflicto armado en el departamento del Huila ha afectado mayoritariamente a la población con la ocurrencia de hechos como el desplazamiento forzado (143.205), homicidio (20.525), amenaza (14.323)⁷.

⁶ Fuente: Territada con datos de la Unidad para las víctimas <https://territada.dnp.gov.co>.

⁷ Cifra de victimizaciones por departamento: <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Victimizaciones>



Figura 11. Visualización peso porcentual hechos victimizantes⁸.

Con base en lo anterior dentro del Plan de Acción Territorial departamental, en 2016 la Gobernación del Huila identificó como escenarios de riesgo:

- Presencia, disputa y control del territorio: Por control social, por economías ilegales, por control político.
- Reconfiguración de nuevos actores ilegales excombatientes de las FARC, para fines de control territorial, movilidad y control social (preocupa el riesgo de los mandos medios de las FARC que han manejado dinero de este grupo al margen de la ley y saben cómo conseguirlo desde la ilegalidad).
- Estigmatización y señalamiento para las comunidades que habitan en las zonas con presencia histórica de grupos armados ilegales.

⁸ Fuente: <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Victimizaciones>

Siguiendo esta dinámica, la ciudad de Neiva también se presenta como una de las ciudades con mayores niveles de población víctima dentro de su territorio, situándose por encima incluso de ciudades más grandes como Bucaramanga o Barranquilla.

Es de resaltar que de acuerdo al Registro Único de Víctimas se identifica a Neiva como municipio con mayor nivel de recepción de población víctima proveniente en su mayoría de los municipios de San Vicente del Caguán, Algeciras, Colombia y Florencia (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV, 2017).

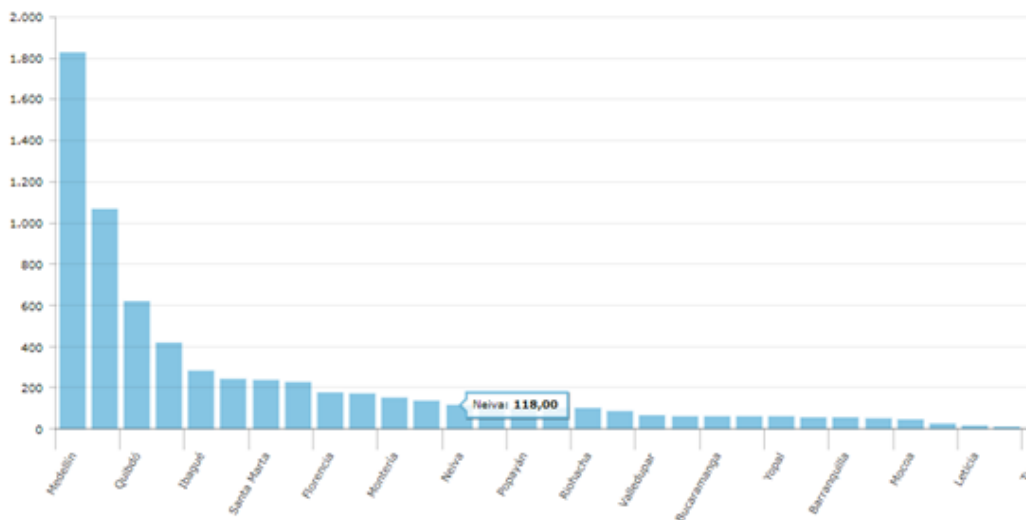
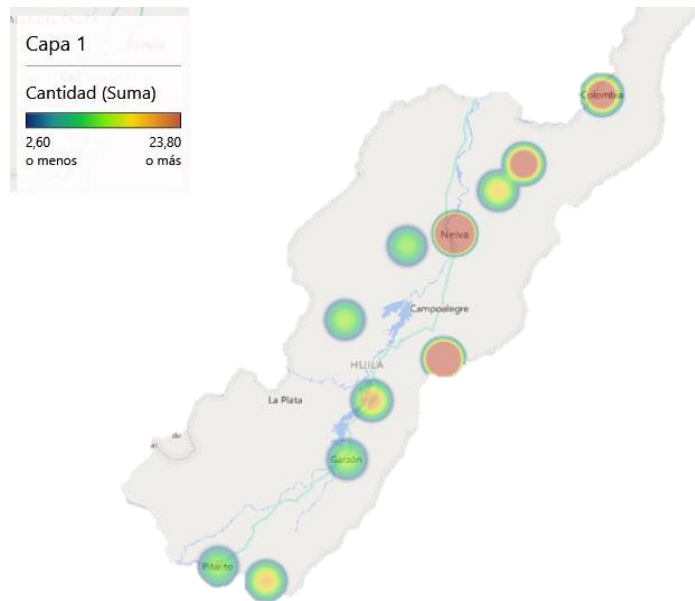


Gráfico 3. Visualización totalidad de población víctima por ciudades capitales⁹.

Es de resaltar que según la Personería Municipal de Neiva (Personería Municipal de Neiva y Universidad Cooperativa de Colombia seccional Neiva, proyecto ‘Tejidos de Vida’), según las declaraciones recibidas de víctimas del conflicto armado en el Huila los municipios con más altos índices de registro de víctimas son Neiva (mayor receptor) y Algeciras, seguidos de Colombia, Baraya, Gigante, Acevedo, Tello, Garzón, Íquira, Palermo y Pitalito.

⁹ Fuente: TerriData, con datos de la Unidad para las víctimas. <https://terridata.dnp.gov.co>

Mapa 1. Mapa de calor por declaraciones de victimización recibidas por Personería de Neiva.



Fuente: Elaboración propia, de acuerdo a información suministrada por la Personería de Neiva.

En razón de lo anterior, es necesario observar en detalle los datos que en materia de victimización se tienen dentro de la ciudad, para tal efecto a continuación se presentan la información que reposa en la Red Nacional de Información propia de Unidad para Víctimas como consolidado desde 1985 y hasta 2019 que como se puede observar revela que el principal hecho victimizante es el desplazamiento:

Tabla 6. Víctimas por tipo de hecho victimizante en Neiva 1985 – 2018¹⁰.

¹⁰ Fuente: <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Victimizaciones>.

VÍCTIMAS POR TIPO DE HECHO VICTIMIZANTE EN NEIVA 1985 – 2018.	
HECHO	PERSONAS
Desplazamiento	15.389
Perdida de Bienes Muebles o Inmuebles	2.703
Homicidio	2.480
Amenaza	1.743
Acto terrorista/Atentados/Combates/ Hostigamientos	494
Desaparición forzada	456
Secuestro	102
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes	39
Minas antipersonal/Munición sin explotar/Artefacto explosivo	35
Lesiones Personales Físicas	29
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	24
Tortura	3
Lesiones Personales Psicológicas	1

En tal sentido, hechos como el desplazamiento, el despojo, homicidios y amenazas concentran el 95% de la población reconocida como víctima en la ciudad, siendo el desplazamiento forzado el hecho con mayor número de víctimas:



Gráfica 4. Peso porcentual de víctimas por tipo de hecho victimizante en Neiva 1985 – 2018. **Fuente:** Elaboración propia. Según datos de RNI

De esta manera es importante revisar el libro titulado: *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: Establecer un sistema integrado de corresponsabilidad entre la Nación y el Territorio*, los autores Garay Salamanca y Barberi Gómez (2010); contempla el desplazamiento forzado como un fenómeno intrínsecamente ligado a la confrontación armada por la que atraviesa el Estado colombiano y a la guerra contra las drogas que se libra desde hace décadas en el país, de ahí que, por ser a la vez causa y consecuencia de graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario y de la violación sistemática de los derechos humanos de millones de ciudadanos.

Es uno de los desafíos más complejos que enfrenta Colombia en la actualidad; en el marco de este escenario, con la sentencia T-025 de 2004 la Corte Constitucional desencadenó un histórico proceso jurídico, político y social, de características únicas en

el mundo, que seguramente se convertirá en modelo para otras latitudes, de hecho, la riqueza de esta experiencia radica en que, gracias al mandato de la Corte, el Gobierno Nacional, en su rol de garante de los derechos de sus ciudadanos, debe prevenir el desplazamiento forzado y proteger y reparar debidamente a las víctimas, desde la perspectiva del goce efectivo de sus derechos.

Se aprecia el texto titulado: *Desplazamiento Forzado en el “Triángulo Norte de América Central”*. *Desafíos en materia de protección*, Xavier (2014); en el que se estudia lo concerniente al desplazamiento forzado en los movimientos transfronterizos, desde en el que tradicionalmente América Central se ha caracterizado por ser una región de origen, tránsito y destino de diversas formas de migración; con el cierre de campamentos en los años 90s, el número de solicitantes y refugiados se redujo drásticamente en toda la región, no obstante, esta tendencia cambió, a mediados de los 2000, con la llegada de migrantes y refugiados de Sudamérica (Colombia) y del Caribe (Cuba), así como de otros continentes (Asia y África), así, en el contexto de estos movimientos migratorios mixtos, la mayoría de personas transita por la región hacia los Estados Unidos, aunque algunas han solicitado y obtenido protección internacional en países de la región mesoamericana como refugiadas o bajo otras formas de protección complementaria.

A su vez, se considera el diagnóstico titulado: *Desplazamiento forzado y necesidades de protección*, generados por nuevas formas de violencia y criminalidad en Centroamérica de la ACNUR (2012) en el que se hace un diagnóstico de la situación de las víctimas del desplazamiento forzado a causa del accionar del Crimen Organizado (CO) al interior de sus países de origen y en el exterior, en los países de tránsito y destino, ya que el crimen organizado comprende toda una estructura organizada y coordinada entre sí, que incluye redes de narcotráfico, pandillas, maras y grupos criminales, que operan desde el nivel local hasta el transnacional, frente a esto, el diagnóstico pretende analizar las necesidades de protección nacional e internacional que requieren las víctimas del crimen organizado y establecer las posibilidades de

atención institucional (gubernamental, internacional y de sociedad civil) en dichos ámbitos.

En cuanto al impacto dentro de la población de los anteriores hechos victimizantes se puede observar que el mayor número de personas afectadas se encuentra en quienes se reconocen como mujeres, esto dado que son la mayor proporción en cuanto a desplazamiento forzado y despojo de bienes muebles e inmuebles:

VÍCTIMAS POR TIPO DE HECHO VICTIMIZANTE Y ENFOQUE DIFERENCIAL EN NEIVA 1985 – 2018.				
Hecho	Mujer	Hombre	LGBTI	No Informa
Desplazamiento	7.936	7.382	6	65
Perdida de Bienes Muebles o Inmuebles	1.426	1.136		141
Homicidio	1.186	1.258		36
Amenaza	917	810	4	12
Desaparición forzada	209	238		9
Acto terrorista/Atentados/Combates/Hostigamientos	201	261		32
Secuestro	25	71	1	5
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	21	2		1
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes	9	28		2
Otros	6	22		1
Minas antipersonal/Munición sin explotar/Artefacto explosivo	2	33		
Sin información		1		
Tortura		3		

Tabla 7. Víctimas por tipo de hecho victimizante y enfoque diferencial en Neiva 1985 – 2018¹¹.

Asimismo, se resalta el hecho de que el mayor número de víctimas se encuentran en rangos de edad de entre 29 y 60 años de edad:

VÍCTIMAS POR TIPO DE HECHO VICTIMIZANTE Y ENFOQUE DIFERENCIAL ETARIO EN NEIVA 1985 – 2018.							
Hecho	entre 0 y 5	entre 6 y 11	entre 12 y 17	entre 18 y 28	entre 29 y 60	entre 61 y 100	ND
Homicidio	18	24	65	309	1.135	355	574
Perdida de Bienes Muebles o Inmuebles	1		1	37	1.495	663	506
Sin información					1		
Secuestro		1		3	50	19	29
Desaparición forzada	2	4	21	51	226	72	80
Tortura					3		
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	1		1	7	15		
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes			1	19	16	2	1
Otros		1	2		17	5	4
Acto terrorista/Atentados/Combates/Hostigamientos		8	13	64	262	80	67

¹¹ Fuente: <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Dinamico>

Amenaza	64	181	171	427	745	142	13
Minas antipersonal/Munición sin explotar/Artefacto explosivo				1	25	1	8
Desplazamiento	1.316	1.946	2.056	3.769	5.117	1.066	119

Tabla 8: Víctimas por tipo de hecho victimizante y enfoque diferencial etario en Neiva 1985 – 2018¹².

Ahora bien, vale destacar que según la caracterización hecha por la Unidad para las Víctimas en 2017 para la ciudad de Neiva, se encontró que más del 47% de los hogares con víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV, llevan viviendo en el municipio entre 3 y 7 años, mientras que el 35,8% entre 8 y 16 años, y finalmente el 16,9% más de 17 años.

Bajo estas condiciones a corte de diciembre de 2015, y bajo la estrategia de nuevos mandatarios desde la Unidad para Víctimas se envió como datos a tener en cuenta en el proceso de formulación del PAT y el Plan de Desarrollo la siguiente identificación de necesidades prioritarias en la población víctima de la ciudad:

¹² Fuente: <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Dinamico>

NECESIDADES PRIORITARIAS EN LA POBLACIÓN VÍCTIMA DE NEIVA.	
Medida/ Necesidad	# personas necesidades identificadas
Vivienda Urbana	26.464
Seguridad Alimentaria	23.968
Identificación	13.535
Vivienda Rural	3.237

Tabla 9. Necesidades prioritarias en la población víctima de Neiva¹³.

Estas claridades permiten orientar tanto la construcción de políticas públicas locales, como los componentes en los que debería centrarse la implementación del esquema de corresponsabilidad en materia de atención a víctimas y entre niveles de gobierno, puesto que justamente las acciones anteriormente descritas son las que mayor costo presentan en todo el esquema planteado para dar atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado en Colombia.

Siendo así, de suma importancia revisar la investigación titulada: *Desplazamiento interno en Colombia: características y consideraciones hacia un escenario de post-conflicto* de Sánchez-Garzoli (2016) en el que se manifiesta la importancia de los retos preliminares del post-conflicto y del desplazamiento armado interno una vez que se firme la paz, donde es preciso que se acuerden los pasos para elaborar la ruta sobre cómo personas desplazadas deben ser consideradas en los acuerdos finales y hacer un plan para garantizar sus derechos en el post-conflicto; esta ruta y estrategia debería considerar varios temas: asegurar que se implementen soluciones duraderas para las y

¹³ Fuente: Unidad para Víctimas, Subdirección Nación – Territorio.

los desplazados; garantizar la seguridad física de las personas desplazadas en zonas de retorno e integración, e incorporación de sus derechos en todo el marco que se desarrollará en términos de la verdad, la justicia y las reparaciones.

Además de considerar a profundidad la indagación titulada: *Desplazamiento forzado y políticas públicas. Caso Neiva 2002-2006 de Caviedes Rojas (2008)* en el que se aborda una problemática socio-política presente en el territorio colombiano: el desplazamiento forzado por conflicto armado, que es un problema que afecta buena parte de la población colombiana, y exige la acción del Estado y la participación de las personas afectadas para su solución, en el marco de las demandas y posibilidades de desarrollo social de las víctimas, para lo anterior, se adopta las políticas sectoriales, como referentes, que direccionan la atención del desplazamiento forzado por conflicto armado, lo que no ha sido suficientemente estudiado, en especial, desde la realidad municipal, en donde se intenta probar que las políticas de atención al desplazamiento no han solucionado el problema.

El análisis de la respuesta estatal frente a la coordinación nación – territorio, entendida como el proceso en el cual los diferentes niveles de gobierno ponen en práctica los principios propios del esquema de descentralización (coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad), es de vital importancia para el accionar propio del gobierno local, puesto que permite elevar la alertas en materia bien sea, de una agenda de incidencia a nivel nacional para la modificación de la estrategia de corresponsabilidad, o a nivel local en cuanto a la forma en la que se planea y ejecuta la política pública local de atención a víctimas; reforzando o desvirtuando el hecho de que no existe una propuesta gubernamental sobre incentivos dirigidos al logro de mayores compromisos en las autoridades locales en materia de atención y reparación a víctimas del conflicto.

En tal sentido, son muchas las falencias que no permiten superar el ECI, que parece perpetuarse en la historia del país cada vez más, ya que a pesar de los recursos, la implementación de la Estrategia de Corresponsabilidad, así como su respectivo

seguimiento y monitoreo aún no se logra la efectividad en los procesos concernientes a garantizar asistencia, atención, prevención, protección, no repetición, reparación, verdad y justicia a los miembros de la población víctima:

“Dichas fallas, a su vez, son transversales a los distintos niveles de la administración, pues en algunas ocasiones recaen en las entidades del nivel nacional y otras en las del nivel territorial, mostrando las dificultades en la articulación efectiva de estas dos instancias”. (Decreto 1084 de 2015).

Como también se puede referenciar a las dificultades de los dos niveles, tratándose del sector centralizado y descentralizado, haciendo palpables las distintas dificultades relacionadas con la capacidad presupuestal, administrativa e institucional de las autoridades públicas para cumplir con sus obligaciones relativas a la garantía de los derechos de las víctimas, su reparación y restitución.

2.1. IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE CORRESPONSABILIDAD EN LA EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN LA CIUDAD DE NEIVA.

Para comenzar es necesario tener en cuenta el texto titulado: Guía para la aplicación de la estrategia de corresponsabilidad de la política pública de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral de víctimas del conflicto armado.

Tratándose de la estrategia de corresponsabilidad constatada bajo el decreto 2460 de 2015, y visibilizando la información suministrada por los informes presentados por la Unidad administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV - (2016), en el que se hace un diagnóstico de la concurrencia entre la Nación y las entidades territoriales que buscan desarrollar oportunamente acciones conjuntas en busca de un objeto común, en este caso, con el propósito de organizar al Estado en cada uno de sus niveles.

Entre los actores claves para el diseño e implementación de esta política, la Ley 1448 de 2011 estableció la creación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas - en adelante SNARIV-, que tiene la misión de lograr la coordinación interinstitucional efectiva, a partir de las competencias asignadas a cada entidad, de acuerdo con su misión y su rol en el funcionamiento del Estado, así mismo, se definieron los escenarios de participación de las víctimas y de concertación de las políticas y acciones que las beneficien.

En tal sentido, como se mencionó anteriormente la ejecución de la política pública de atención y reparación a víctimas del conflicto armado exige la coordinación en niveles tan variados como aquel referente a las instituciones que hacen parte del SNARIV o aquel que se refiere a los diferentes niveles de gobierno, debido a que al integrar dentro de la política pública una gran cantidad de derechos a garantizar convergen diferentes competencias.

En este orden de ideas, la coordinación que se pretendía realizar en principio bajo el funcionamiento de los Comités de Justicia Transicional hacia: *“La máxima instancia de coordinación, articulación y diseño de política pública en el departamento, municipio o distrito”* (Unidad para Víctimas. 2015) y que en el marco de la implementación de la política fue notorio, no era suficiente dadas las restricciones que en lo relativo a la toma de decisión a nivel local tienen entidades tales como aquellas que dependen de direccionamientos del nivel nacional: ICBF, SENA, DPS, entre otros.

En este punto es evidente, tal como lo menciona Cifuentes (2016): *“Que la articulación Nación - territorio es débil, y que ésta puede explicarse por una visión extremadamente centralista de la capacidad de gestión pública del Estado, reflejada en la renuencia de la Nación por transferir competencias, instalar capacidades y proveer recursos directamente a las entidades territoriales.”*

En igual sentido se encuentra la misma afirmación dada por el enlace municipal de víctimas en representación de la Oficina de paz y derechos humanos del municipio de

Neiva, en entrevista realizada, cuando manifiestan en tanto a la efectividad de la gestión, sobre la posibilidad de un proyecto que vincule de alguna manera los intereses de la Dependencia que tiene a su cargo la atención a víctimas de la gobernación: *“si son proyectos que van de Municipio a Departamento es mucho más complicado”*, eso indica que todavía se tiene una idea de centralidad de los recursos y que todavía hay un ejercicio en el que priman las metas establecidas en los planes de desarrollo departamentales sobre los planes de desarrollo municipales.

Como también se mencionó con antelación dicha coordinación sufría igualmente de grandes falencias heredadas del sistema de atención a población desplazada, expuestas en su mayoría por la Corte Constitucional a través de los autos de seguimiento que se derivan de las órdenes de la sentencia T 025 de 2004:

“Es menester diseñar e implementar (...) mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional entre el nivel nacional y las entidades territoriales, que aseguren una acción complementaria adecuada y oportuna de tal forma que se garantice el goce efectivo de los derechos de la población desplazada” (Corte Constitucional, 2005).

De ahí que, en el marco del fortalecimiento de los procesos e instrumentos de política pública, se haga necesario establecer con mayor claridad las competencias de las diferentes entidades del Estado en todos los niveles de gobierno, con el fin de implementar una mayor celeridad en los procesos como la delegación de competencias y en la estrategia de corresponsabilidad territorial, las cuales no solo apuntan a mejorar los procesos de atención a víctimas, sino que además favorecen procesos de descentralización administrativa que pueden llegar a ser más eficiente y eficaz la implementación de algunos componentes de la política, lo anterior sin olvidar que se debe fortalecer la gestión financiera de la política para optimizar los recursos disponibles e identificar fuentes adicionales de financiación para alcanzar los objetivos de la política (Romero, 2017, p. 49).

Incluso, es pertinente dar a conocer lo planteado por Rodríguez, cuando expone que se puede constatar las dificultades de coordinación y articulación entre la Nación y las entidades territoriales, debido a carencias estructurales procedentes de la subordinación que existe de la Nación en la mayoría de los temas en cuanto a competencias y recursos, y en palabras específicas: el problema estructural se relaciona con la precariedad en la implementación de la Estrategia de corresponsabilidad, complicando el desarrollo de los procesos de sus principios, mediante la coordinación, concurrencia y subsidiariedad, con un déficit de articulación y complementariedad según sus competencias; la cual además se encuentra en todas las fases de la política pública de atención a las víctimas, asistencia, atención y reparación, que básicamente representa dificultades por las heterogéneas metodologías, diferentes ciclos de planeación y flujos de recursos.

En tal razón un primer acercamiento al análisis de los esquemas propuestos en materia de coordinación depende primeramente de la comprensión en la distribución de competencias por niveles de gobierno, puesto que de acuerdo con esta es que se ejecutan los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad.

Para ello, dentro del presente trabajo se entenderán dos tipos de competencias: exclusivas y compartidas, siendo las exclusivas; aquellas cuyo titular puede ejercer de forma completamente autónoma, es decir sin la participación de otro ente, en tal caso ningún otro órgano diferente al titular de la función tiene la posibilidad de intervenir en la puesta en marcha de las funciones y actuaciones, mientras que, en presencia de competencias compartidas distintos entes territoriales tienen diferentes funciones o pueden llevar a cabo diferentes actuaciones respecto a una misma función o actuación.

Así, en la competencia exclusiva, una función o actuación, solo se lleva a cabo mediante el ejercicio exclusivo de una competencia atribuida a un nivel de gobierno,

mientras que en la competencia compartida, coexisten varios niveles de gobierno ejerciendo la función o actuación.¹⁴

Con base en lo anterior, a continuación, se presenta un esquema representativo de las competencias a implementar por municipios, departamentos y nación en cuanto a atención y reparación a víctimas del conflicto se refiere:

COMPETENCIAS EXCLUSIVAS Y COMPARTIDAS POR NIVELES DE GOBIERNO EN MATERIA DE ATENCIÓN A POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO.			
Medidas con competencia exclusiva de entidades territoriales.	Atención humanitaria.		Correspondiente a la primera ayuda entregada a aquellas personas que manifiestan mediante declaración haber sido víctimas de hechos ocurridos en los últimos 3 meses y que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada. La entidad territorial receptora de la población víctima debe garantizar los mínimos en alimentación, alojamiento y acceso a servicios de salud (subsistencia mínima), de acuerdo con las condiciones del hogar después de la ocurrencia del hecho victimizante (vulnerabilidad producto del hecho victimizante), así mismo analizar las condiciones de vulnerabilidad y capacidad monetaria para el goce efectivo de sus derechos. Este tipo de ayuda se debe brindar con base en elementos especiales y diferenciados,

¹⁴ Coljuristas: https://www.coljuristas.org/documentos/tmp/el_rol_de_las_entidades_territoriales_en_el_sivjrn.pdf .
(El rol de las entidades territoriales en la implementación del sistema integral de verdad, justicia, reparación no repetición).

		adecuándose a las características que cada pueblo contiene mientras se realiza el trámite de inscripción en el Registro Único de Víctimas.
	Asistencia funeraria.	Es la medida que asegura a las víctimas el derecho a la inhumación digna de un familiar, en caso de un homicidio o desaparición forzada producto de hechos ocurridos en el marco del conflicto armado. Esta ayuda se entrega a quienes no cuenten con los recursos necesarios para sufragar estos gastos. La medida incluye la asistencia para procesos de entrega de cuerpos o restos: los costos incluyen, además de los gastos funerarios, los de desplazamiento, hospedaje y alimentación de los familiares de las víctimas de desaparición forzada durante el proceso de entrega de cuerpos o restos.
	Participación.	Es responsabilidad de las Entidades Territoriales garantizar y disponer de los medios e instrumentos necesarios para el funcionamiento de las Mesas de Participación en sus respectivos territorios y de garantizar la incidencia de sus representantes en las instancias de decisión y seguimiento previstas en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos de ley.
	Sistemas de información.	Acciones dirigidas al análisis de la información existente con el fin de caracterizar y diagnosticar la situación de las víctimas en el territorio teniendo en cuenta las particularidades de la población en cuanto a pertenencia étnica, grupos etarios, género, situación de discapacidad.
		Se brinda a la población víctima de

Competencias exclusivas de la Nación.	Ayuda humanitaria.	desplazamiento incluida en el Registro Único de Víctimas cuyo desplazamiento haya ocurrido en un término superior a un año contado a partir de la declaración y que, previo análisis de vulnerabilidad evidencie la persistencia de carencias en los componentes de alimentación y alojamiento como consecuencia del desplazamiento forzado. Esta ayuda cubre alimentación, artículos de aseo y alojamiento temporal.
	Identificación.	Esta medida contempla la entrega de documentos de identidad (Registro Civil, Tarjeta de Identidad, Cédula de Ciudadanía) para cada una de las personas víctimas y en el caso de los hombres mayores de edad la entrega de libreta militar.
	Indemnización.	Consiste en una compensación económica entregada a las víctimas por los perjuicios causados con ocasión de las violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en Colombia, lo anterior, teniendo en cuenta la naturaleza y el impacto del hecho victimizante, el daño causado y el estado de vulnerabilidad actual de la víctima, desde un enfoque diferencial y con observancia de los principios de progresividad y gradualidad.
Medidas con competencia compartida en los tres niveles de gobierno.	Salud.	En la asistencia en salud concurren acciones de salud pública (afiliación y las condiciones de acceso efectivo a la prestación del servicio de salud), promoción de la salud, y prevención. En el caso de las comunidades y pueblos indígenas, las medidas de salud deberán respetar la cosmovisión y las especificidades culturales de los pueblos y comunidades indígenas.

	Educación.	<p>Los niños, niñas y adolescentes víctimas tienen un acceso preferencial, representado en un cupo y la vinculación al sistema educativo independientemente del momento del año escolar en que se presenten y no podrá condicionarse a documentos de identidad o certificados. Además, no se les puede exigir el pago de matrícula ni uniformes. El objetivo de las medidas en materia de educación es asegurar el acceso y la exención de todo tipo de costos académicos en las instituciones oficiales de educación preescolar, básica y media, y promover la permanencia de los niños, niñas y adolescentes víctimas en el servicio público de la educación, con enfoque diferencial y desde una mirada de inclusión social y con perspectiva de derechos. Para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras se debe garantizar que la educación propenda por mantener sus tradiciones y cultura, y se continúen los procesos etnoeducativos.</p>
	Prevención.	<p>Orientada a identificar las causas que generan las violaciones de los derechos humanos y/o las infracciones al DIH y adoptar medidas para evitar su ocurrencia. Estas medidas buscan promover el respeto, la protección y la garantía de los Derechos Humanos de todas las personas, grupos y Atención Humanitaria Inmediata a comunidades, sujetas a la jurisdicción nacional.</p>
	Vivienda.	<p>Asignación de subsidio familiar de vivienda que presenten los hogares que hayan sido víctimas del conflicto armado y acceso a proyectos de vivienda subsidiada, así como también a programas de mejoramiento de vivienda urbana y rural.</p>

	Generación de ingresos.	Programas y servicios que están relacionados con el apoyo para el auto sostenimiento y la estabilización socioeconómica de las personas que han sido víctimas de desplazamiento forzado.
	Restitución de tierras y territorios.	Resulta preciso indicar que el proceso de restitución de tierras y territorios está regulado a través de la Ley 1448 de 2011 y tiene un carácter mixto en tanto que se compone de una etapa administrativa (inscripción en el registro de tierras despojadas), judicial (acción de restitución) y una última denominada post-fallo que abarca el acceso y goce de otros derechos que le son asociados y que contribuyen a la transformación de la vida de las víctimas que son beneficiadas por las decisiones judiciales de restitución (que involucra la acción de las entidades de los tres niveles de gobierno para el goce integral del derecho a una restitución integral y transformadora).
	Reparación colectiva.	<p>Está dirigida al reconocimiento y la dignificación de organizaciones sociales y políticas, grupos y comunidades que han sufrido un daño colectivo. La reparación colectiva implica el desarrollo de:</p> <p>Medidas políticas: se busca garantizar el ejercicio pleno de la ciudadanía, así como las garantías plenas para el ejercicio de los derechos políticos.</p> <p>Medidas materiales: las medidas de reparación material buscan reparar daños a la infraestructura física de las comunidades, grupos u organizaciones afectadas por causa del conflicto armado. Este es el caso de la reparación o reconstrucción de infraestructura como puentes y</p>

		<p>carreteras, plantas de energía, escuelas y puestos de salud.</p>
		<p>Medidas simbólicas: las medidas de reparación simbólica buscan la reconstrucción cultural y social de las comunidades, así como su recuperación psicológica. Ejemplos de medidas simbólicas son la construcción de parques, caminos en honor a las víctimas y monumentos, los eventos de disculpas públicas y las muestras itinerantes de memoria, entre otras.</p>
	<p>Retorno, Reubicación o Integración Local.</p>	<p>Retorno: es el proceso mediante el cual la persona o el hogar víctima de desplazamiento forzado decide regresar al sitio del cual fueron desplazados, con el fin de asentarse indefinidamente.</p> <p>Reubicación: es el proceso mediante el cual la persona o el hogar víctima de desplazamiento forzado decide asentarse en un lugar distinto del que se vieron forzados a salir.</p> <p>Integración Local (Reubicación en sitio de recepción): es el proceso mediante el cual la persona o el hogar víctima de desplazamiento forzado decide asentarse definitivamente en el lugar de residencia actual.</p> <p>En esta medida se designan recursos complementarios para apoyar el transporte y traslado de enseres del grupo familiar, el cual equivale a un monto de hasta 1.5 salarios mínimos mensuales legales vigentes y se asigna por una sola vez a cada grupo familiar beneficiario incluido en el Registro Único de Víctimas (RUV), de conformidad con las</p>

		<p>disposiciones del artículo 120 del Decreto 4800 de 2011.</p> <p>Igualmente se puede asignar ayuda humanitaria priorizada para población retornada y reubicada, en caso de no haber superado las carencias mínimas básicas. Finalmente incluye el acceso inmediato o el traslado a los programas que conforman las acciones de la oferta institucional y realiza un seguimiento periódico de cada caso.</p>
--	--	---

Tabla 10. Competencias exclusivas y compartidas por niveles de gobierno en materia de atención a población víctima del conflicto armado.

Fuente: Elaboración propia, de acuerdo a información suministrada por el Decreto 1084 de 2015

Como se pudo observar la asignación de funciones y responsabilidades en la mayoría de los casos es difusa; ya que aunque a los diferentes niveles de gobierno se les asigna funciones coherentes con las competencias constitucionalmente asignadas, la normatividad no es precisa acerca de qué debe cumplir cada una de ellas, la temporalidad con la que se deben desarrollar ni los mecanismos para su coordinación, complementariedad o subsidiariedad.

Situación que no solo obstaculiza la implementación y territorialización de la política pública en territorio, sino que además dificulta la asignación presupuestal que se pueda dar en la materia, no solo porque puede generar duplicidad en esfuerzos sino porque también al no establecerse un responsable es más difícil se cuente con presupuesto.

De hecho, según lo esbozado por Cifuentes (2016): *Las dificultades aparecen en situaciones donde concurren Nación y territorio en ausencia de un Sistema de Corresponsabilidad, que impide reconocer quién hace, con qué y cómo.* Adicionalmente, la Ley no es integral, pues en materia de víctimas existe un complejo

marco normativo que dificulta su comprensión en las entidades territoriales, y que sumado a la centralización del Estado, entorpecen la implementación de la política.

Y en palabra del mismo autor, hay un artículo de la Ley que dice que las entidades territoriales podrán complementar las medidas de reparación, pero no obstante, eso se puede interpretar de diversas maneras:

“Desde el hecho que ellos tengan programas complementarios para cuando una víctima reciba la indemnización, hasta que autónomamente las entidades territoriales por ejemplo, se den a la tarea de hacer medidas de satisfacción, construir algunas obras, dar alimentos o cosas que en general dignifiquen la memoria de las víctimas. Entonces en la implementación ya comienza a haber un marco de acción un poco más complejo en el que es necesario comenzar a delimitar con un procedimiento claro, qué puede hacer cada nivel de gobierno. Porque no es solamente lo que le toca sino también hasta dónde alcanza por el tema de capacidad que puedan llegar a tener las entidades territoriales, tanto municipales como departamentales, y que dan lugar a toda la aplicación corresponsable de la política (...) a través de la implementación de los principios de subsidiariedad, concurrencia y coordinación” (Cifuentes, 2016, p. 27).

En tal sentido, al realizar un balance de medidas de atención integral a víctimas en la ciudad de Neiva reportado en el FUT, es posible observar como las mismas fluctúan con base a intereses de gobierno y no a características propias del territorio, encontramos entonces un aumento en la inversión reportada en medidas tales como información y orientación ligada a la atención primaria en rutas de acceso a atención y asistencia, mientras que medidas con mayor impacto en el goce efectivo de derechos como lo son vivienda, generación de ingresos o prevención y protección no presentan un comportamiento constante, como se puede ver a continuación.

REPORTE PRESUPUESTAL POR MEDIDAS DE ATENCIÓN EN EL MUNICIPIO DE NEIVA.

MEDIDA DE ATENCIÓN.	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Prevención protección	10.000	34.400				73.456	50.000
Ayuda humanitaria	13.610		40.000	39.753	42.801	10.917	14.965
Información orientación (psicológica y jurídica)	16.100			28.286	37.350	111.593	123.700
Verdad, justicia y reparación	100.000			5.000	14.870	4.930	22.500
Fortalecimiento institucional	120.000		7.602	8.520	31.957		30.000
Vivienda			75.000			102.524	97.128
Generación de ingresos			153.912			100.000	
Participación			24.518		20.000	26.000	8.759
Asistencia funeraria			9.900	9.900	7.700	6.508	2.600
Sistemas de información						25.000	
TOTAL*¹⁵	259.710	34.400	310.932	91.459	154.678	460.928	349.652

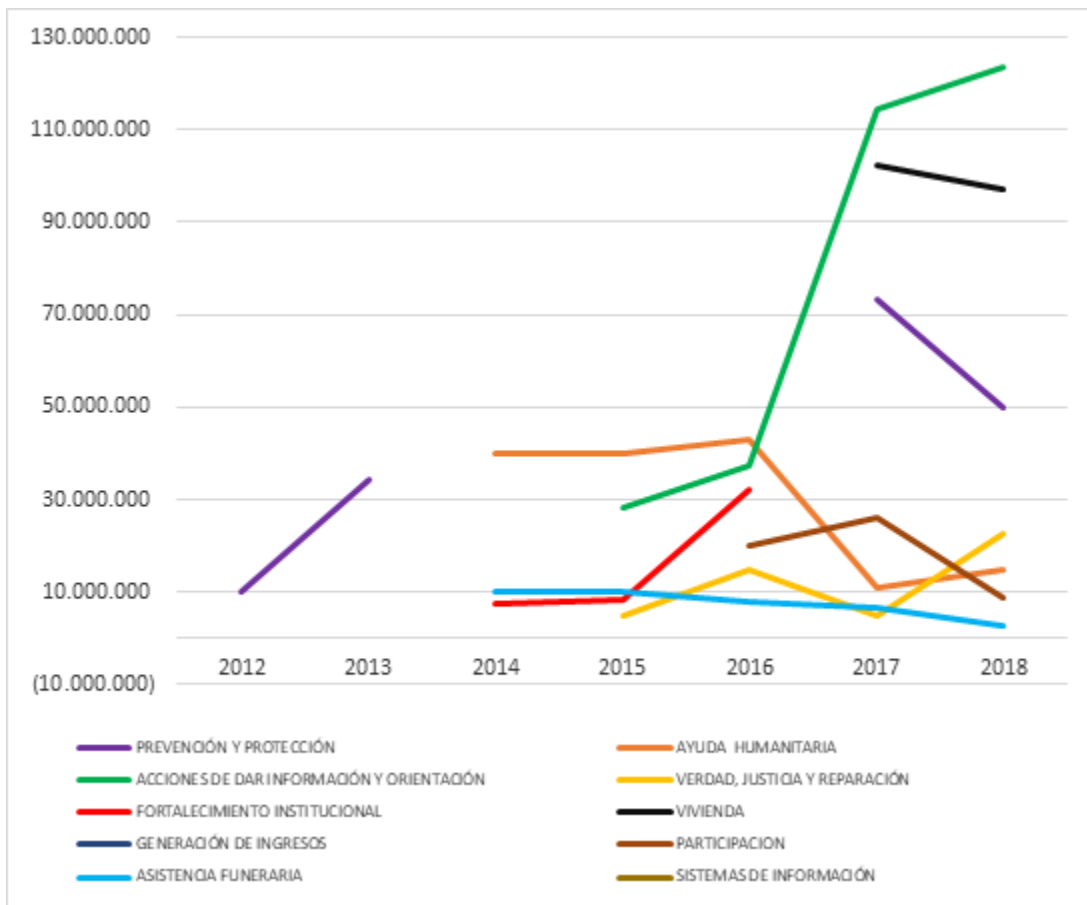
¹⁵ Nota *: Cifras en millones de pesos.

Tabla 11. Reporte presupuestal por medidas de atención en el municipio de Neiva.

Fuente: Unidad para las Víctimas, FUT Territorial.

Dicha tendencia variable en la asignación de presupuesto y por tanto en la ejecución de acciones de cada una de las medidas de atención, permite entrever un deficiente proceso de planeación de las acciones tendientes a superar el estado de cosas inconstitucional, además de la poca relación entre la inversión realizada con las necesidades existentes en la ciudad.

El ejemplo más claro de esta situación es la inversión reportada en la medida de vivienda que apenas tiene asignados recursos en la vigencia de 2017, aun cuando, al revisar las necesidades reportadas, se requiere de un esfuerzo fiscal constante y de la aplicación efectiva de la estrategia de corresponsabilidad.



Gráfica 5. Inversión de Neiva en las medidas de atención 2012 – 2018¹⁶.

También llama la atención que en el reporte de asignación de recursos para prevención y protección existe un salto de 2013 a 2017, en este caso no es claro cómo se garantizó el derecho si no había recursos asignados. En otros casos como las medidas de generación de ingresos no es representativa la asignación de recursos durante el periodo analizado.

En este sentido, es importante tener en cuenta lo planteado por Rodríguez, en cuanto a que la falta de recursos presupuestales por parte del gobierno nacional necesarios para garantizar a la totalidad de víctimas las medidas, asociadas con reducciones

¹⁶ Fuente: Unidad para las Víctimas – FUT.

sustanciales del presupuesto, impactan especialmente los programas que hacen parte de los componentes de reparación integral, ya que asignan más recursos para asistencia, lo cual puede incidir en que la política permanezca en el asistencialismo, sin lograr cambios importantes en las condiciones de vulnerabilidad de la población víctima, además de que al reducirse el presupuesto de los componentes de reparación, como el del empleo y la generación de ingresos, se podría impedir la regeneración de las capacidades de las personas para iniciar un proceso de recuperación económica sostenible (Rodríguez 2016, p. 52).

De igual manera, si se revisa la inversión reportada en el FUT para la ciudad de Neiva se observan vacíos en el reporte de varios años, el más evidente se presenta en el año 2013 dónde no existe información sobre la inversión dirigida a ayuda humanitaria, Información orientación (psicológica y jurídica), Verdad, justicia y reparación, Fortalecimiento institucional, Vivienda, Generación de ingresos, Participación, Asistencia funeraria y Sistemas de información.

En el caso de la generación de ingresos, se hace referencia a la manifiesta debilidad institucional al momento de fortalecer esta medida de atención, ya que no se cuenta con una estrategia consolidada que les permitan a las víctimas restablecer de manera continua y desde la fase de atención sus capacidades laborales, inclusive se observa que desde el orden nacional cada entidad es autónoma, y generan un sinnúmero de acciones que no se encuentran articuladas a un único propósito, a lo que se suma la falta de cofinanciación que permita optimizar recursos y acciones (Rodríguez, 2016, p. 50).

Ahora bien, la estrategia de corresponsabilidad que pretendía subsanar dichos vacíos presupuestales en pro de la garantía de derechos de las víctimas del conflicto no da respuesta efectiva como se puede observar a continuación:

NECESIDADES Y COMPROMISOS POR MEDIDAS DE ATENCIÓN REPORTADOS EN 2017.			
Etiquetas de fila.	Necesidad reportada.	Compromiso municipio.	Compromiso departamento.
Asistencia funeraria	55	30	4
Ayuda Humanitaria Inmediata	4850	3050	810
Educación	4743	4743	0
Generación de ingresos	19582	745	113
Identificación	1459	875	0
Participación	22	16	0
Prevención Temprana	278	223	3
Prevención Urgente	25	25	
Rehabilitación Física	179	179	
Rehabilitación Psicosocial	4.975	1.400	5
Reunificación familiar	119		
Salud	401	266	132
Seguridad Alimentaria	2.766	2.256	0
Sistemas de Información	16.675	8.377	8.298
Vivienda	132	68	1
Total general	56.261	22.253	9.366

Tabla 12. Necesidades y compromisos por medidas de atención reportados en 2017¹⁷.

¹⁷ Fuente: Reporte Tablero PAT del municipio de Neiva.

Como se puede observar de las necesidades identificadas por Neiva dentro de la herramienta Tablero PAT, el municipio da respuesta al 40% mientras que solamente el departamento asume compromisos con un 17%, lo que representa que el 44% de las necesidades identificadas que ya cuentan con un subregistro, no sean atendidas por ninguno de los dos niveles de gobierno, situación que se empeora teniendo en cuenta que para este año la nación no realizó ningún compromiso.

En tal sentido, al revisar la eficacia en la implementación de la estrategia de corresponsabilidad para Neiva son notables las fallas en la aplicación del esquema para cubrir en cada caso el 100% de las necesidades reportadas, esto se hace evidente en varios sentidos:

- El departamento complementa la acción del municipio para lograr la cobertura del 100% de las necesidades apenas en 4 componentes de 9 con solicitud en el tablero.
- El municipio hace un esfuerzo para atender las necesidades existentes, sin embargo, dada su magnitud no es suficiente para cubrir totalmente las necesidades de la población víctima sin la concurrencia del departamento, lo cual es evidente en temas como generación de ingresos, vivienda, prevención urgente, entre otros.
- Algunas necesidades se quedan desatendidas en un 100% dado que no se generan compromisos ni en el municipio ni en el departamento, es el caso de la reunificación familiar

De acuerdo con lo anterior, es necesario tener presente que si se quiere reparar a las víctimas y que logren la estabilización socioeconómica son las necesidades de mayor costo las que están quedando desatendidas y el municipio no podrá cubrirlas en un corto plazo y en la magnitud que se requiere, por lo tanto, aunque se está

implementando la estrategia de corresponsabilidad el impacto generado no está respondiendo a las solicitudes de la Corte.

Ahora bien, para 2018 el reporte de Neiva indica que hubo una mejoría en la atención de las necesidades reportadas en el tablero PAT, dado que se plantearon compromisos por cualquier nivel de gobierno en los 18 componentes de atención y asistencia solicitados, sin embargo, persisten las fallas en la aplicación del esquema de corresponsabilidad, como se puede ver a continuación:

NECESIDADES Y COMPROMISOS MEDIDAS DE ATENCIÓN REPORTADOS EN 2018.			
Etiquetas de fila.	Necesidad reportada.	Compromiso municipio.	Compromiso departamento.
Acceso a créditos	28	28	4
Alimentación	5283	4725	400
Asistencia funeraria	30	19	4
Ayuda Humanitaria Inmediata	790	450	120
Difusión y apropiación colectiva de la verdad y la memoria	1	1	0
Educación	3558	3558	0
Educación y alimentación	2500	2500	0
Fortalecimiento Institucional	8377	500	100
Generación de ingresos	2792	385	0
Identificación	3105	1665	212
Participación	4	4	0
Prevención Temprana	12	12	0
Rehabilitación Física	180	180	0

Rehabilitación Psicosocial	4975	1500	10
Restitución de tierras	112	0	10
Reunificación familiar	43	43	0
Salud	227	117	227
Vivienda	55	60	13
Total general	32072	15747	1100

Tabla 13. Necesidades y compromisos medidas de atención reportados en 2018¹⁸.

En este caso llama la atención:

- Aun no se logra cubrir el 100% de las necesidades en generación de ingresos para la población víctima.
- Es evidente que de un año a otro y con base a la falta de respuesta del nivel departamental y nacional generó un desincentivo en el reporte para la siguiente vigencia, situación que es visible en el caso de la medida de generación de ingresos paso de 19.582 en 2017 a 2.792 en 2018; aun cuando no había contado con una respuesta total que generara una reducción en la necesidad.
- Se presentó una mejora en la atención de necesidades de reunificación familiar dado que en 2017 no se atendió ninguna mientras que en 2018 se atendió el 100% de lo reportado gracias al compromiso del municipio.
- Aunque el departamento complementa la acción del municipio en 10 de los 18 temas, esto solo contribuye a cubrir e incluso superar el 100% de las necesidades en el sector salud.

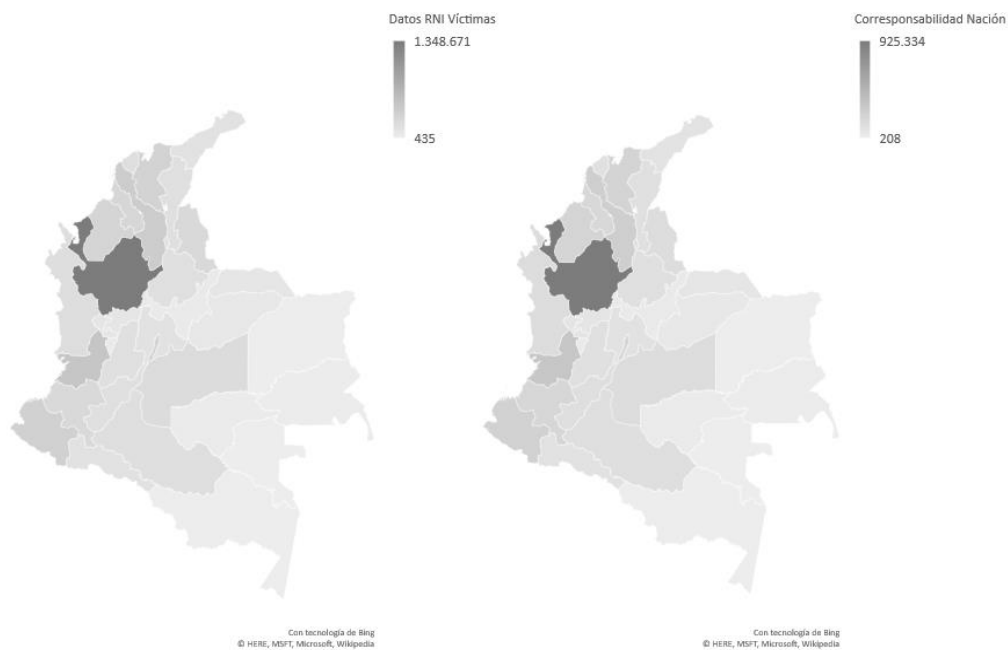
¹⁸ Fuente: Unidad para las Víctimas, Subdirección Nación – Territorio.

- Aún existe un alto número de necesidades desatendidas aunque existen disparidades si se comparan temas como alimentación y rehabilitación psicosocial.

- Lo anterior, sumado a las debilidades ya señaladas del tablero PAT, y al cambio notorio y continuo de la cantidad de componentes así como de preguntas orientadoras, implica que las herramientas no están exhibiendo el panorama completo de las necesidades de la población víctima.

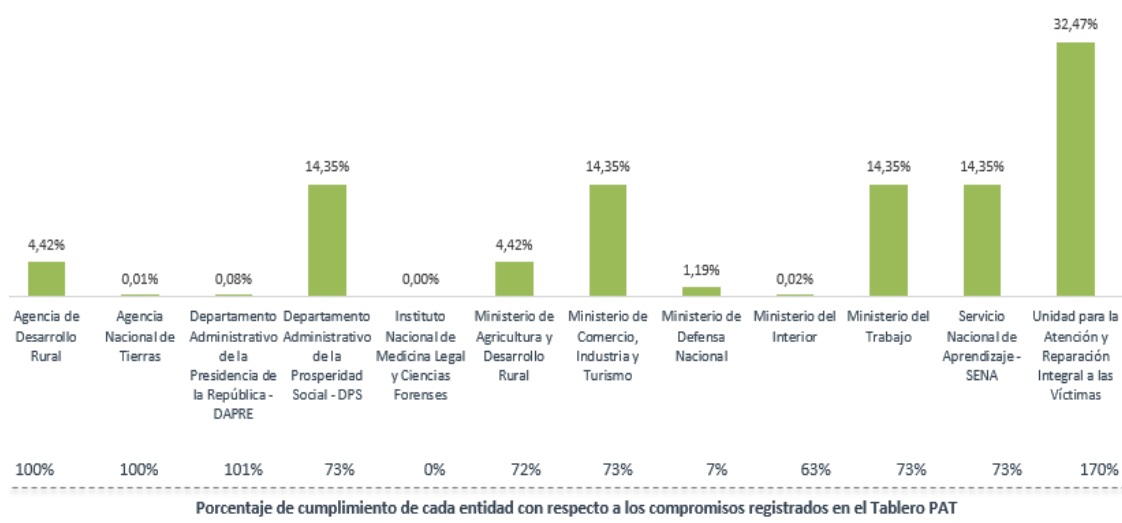
Ahora bien, al observar el reporte realizado por la Nación a las necesidades establecidas por los municipios, es posible observar como en 2018, únicamente 12 entidades de 38 que conforman el SNARIV establecieron compromisos con relación a las necesidades reportadas.

De otra parte, como se puede observar el siguiente mapa de calor que muestra el peso que ha tenido la estrategia de corresponsabilidad en los departamentos, que como se puede ver no es tiene el mismo comportamiento a lo largo del territorio nacional, ni en respuesta departamental ni nacional:



Mapa 2. Mapa de calor reportes tablero PAT 2018¹⁹.

Aunado a lo anterior, existe un bajísimo porcentaje de respuesta frente al total de requerimientos hechos. En tal sentido, como se puede observar a continuación la Unidad para Víctimas es la entidad que mayor número de compromisos asume y estos son solo el 32% de lo solicitado, lo cual es mucho peor si se observa que entidades tan importantes como la Agencia Nacional de Tierras con competencias en materia de adjudicación de baldíos necesarios para la estabilización de las familias víctimas solo da respuesta a un 0.01% de las necesidades:



Gráfica 6. Porcentaje de cumplimiento de cada entidad con respecto a los compromisos registrados en el Tablero PAT (Plan de Acción Territorial)²⁰.

Finalmente, con relación al reporte realizado por las entidades del orden nacional, resalta la falta de compromisos por parte del Ministerio de Vivienda o el Ministerio de

¹⁹ Fuente: Unidad para las Víctimas.

²⁰ Fuente: Unidad para Víctimas, Subdirección Nación – Territorio.

Salud, entidades rectoras en materia de habitabilidad y salud, componentes en los que se cuenta con gran número de necesidades como se vio anteriormente, necesidades que además son de altísimo costo para que sean asumidos por el nivel municipal.

Lo anterior también puede explicarse dado que el presupuesto nacional se divide en territorio con base en el proceso de regionalización presupuestal que se realiza en cumplimiento del artículo 8° del Estatuto Orgánico de Presupuesto – Decreto 111 de 1996, en este proceso el Departamento Nacional de Planeación realiza una proyección de las inversiones se realizarán en cada uno de los Departamentos, más el Distrito Capital, por cada una de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación en virtud del artículo 2.2.6.4.5. Del Decreto 1082 de 2015.

En tal sentido las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas -SNARIV, en el momento en que realizan el proceso de reporte en el tablero PAT dando respuesta a las necesidades reportadas por los municipios, ya cuentan con una regionalización presupuestal que orienta el gasto y por tanto las acciones que se desarrollen a nivel territorial; lo cual permite observar la falta de coherencia entre la estrategia de corresponsabilidad y la regionalización presupuestal generada en gran parte porque los tiempos de planeación y asignación de la inversión entre niveles de gobierno no coinciden.

Se puede observar entonces, como contrariamente a lo que se esperaba, departamentos como Antioquia que gozan de fortalecimiento institucional y coordinación entre niveles de gobierno concentran el 21% de la corresponsabilidad hecha por la Nación, mientras que departamentos como la Guajira o Arauca con bajos niveles institucionales cuentan con bajos niveles de respuesta.

Departamento	Datos RNI Víctimas	Peso porcentual víctimas	Corresponsabilidad Nación	Peso corresponsabilidad
---------------------	---------------------------	---------------------------------	----------------------------------	--------------------------------

Antioquia	1.348.671	20,61%	925.334	21,05%
Valle del Cauca	460.211	7,03%	311.976	7,10%
Bolívar	387.590	5,92%	248.179	5,65%
Nariño	329.563	5,04%	223.099	5,08%
Cesar	328.154	5,01%	221.711	5,04%
Magdalena	312.868	4,78%	208.630	4,75%
Córdoba	292.657	4,47%	199.554	4,54%
Bogotá	296.502	4,53%	189.557	4,31%
Cauca	234.824	3,59%	178.603	4,06%
Sucre	259.599	3,97%	171.933	3,91%
Chocó	176.696	2,70%	135.165	3,07%
Meta	198.183	3,03%	134.712	3,06%
Norte de Santander	236.240	3,61%	134.136	3,05%
Santander	204.038	3,12%	122.682	2,79%
Huila	160.783	2,46%	117.494	2,67%
Caquetá	170.753	2,61%	113.921	2,59%
Tolima	157.002	2,40%	105.614	2,40%
Atlántico		2,54%	102.376	2,33%

	166.340			
Cundinamarca	126.996	1,94%	87.095	1,98%
Putumayo	129.846	1,98%	86.529	1,97%
La Guajira	129.112	1,97%	85.817	1,95%
Caldas	83.348	1,27%	62.760	1,43%
Risaralda	85.946	1,31%	61.844	1,41%
Arauca	84.246	1,29%	55.015	1,25%
Casanare	64.114	0,98%	40.637	0,92%
Quindío	37.844	0,58%	24.383	0,55%
Boyacá	32.980	0,50%	21.478	0,49%
Guaviare	29.247	0,45%	12.591	0,29%
Guainía	7.054	0,11%	6.895	0,16%
Vichada	6.085	0,09%	2.742	0,06%
Vaupés	4.472	0,07%	1.997	0,05%
Amazonas	2.755	0,04%	1.241	0,03%
San Andrés y Providencia	435	0,01%	208	0,00%

Tabla 14. Porcentaje de cumplimiento de corresponsabilidad institucional por departamento en coordinación con la Nación.

En consideración, para llevar a cabo el análisis de la evaluación de la estrategia de corresponsabilidad territorial de las políticas públicas de atención a la población víctima a causa del conflicto armado en la ciudad de Neiva, se atiende en primer lugar de manera general a comprender las políticas públicas como el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública por parte de las autoridades políticas, es decir, dispositivos político-administrativos coordinados alrededor de objetivos explícitos (Muller y Surel, 1998).

Así, para el presente caso de estudio que se enfoca en la implementación de la política pública de atención a la población víctima del conflicto armado y en la estrategia de corresponsabilidad, es necesario precisar que la problemática analizada se extiende de manera tan incesante en las estructuras institucionales del país, que desborda la capacidad de reacción del estado ante las crisis apremiantes así como de los problemas continuos de la nación, en este sentido, uno de los componentes de atención integral es la relativa a la Atención Humanitaria (AH), entregada a la población víctima del conflicto armado una vez sea incluida en el Registro Unidad de Víctimas del Gobierno Nacional, en palabras de García y Quintero (2010) es concebida:

“Como una política de asistencia social a través del suministro directo de recursos mínimos e indispensables para la subsistencia de la población desplazada, no obstante una política pública que debería ser complementaria, se convierte en el principal y/o único elemento para un precario ejercicio de derechos desde la emergencia y en muchos casos no va más allá de la inmediatez del evento, es decir, la importancia de esta medida para los destinatarios es innegable, sin embargo, el resultado es la insatisfacción de los derechos de la población desplazada y la postergación de la reparación integral y el restablecimiento de las víctimas.”

A su turno, se encuentra que la evaluación de las políticas públicas dentro del enfoque denominado de análisis de políticas públicas, tienen el objetivo de estudiar el estado en acción, es decir, en su materialidad, a partir de observar las fases de la formulación, la adscripción en la agenda pública, la toma de decisión, la implementación, y la evaluación respectiva, de esto se sigue, que la evaluación de las políticas públicas consista en la recopilación sistemática de información sobre actividades, características y resultados de un programa para su utilización por un grupo específico, de cara a reducir incertidumbres, mejorar la eficacia y tomar decisiones en función de qué se está haciendo con el programa y a quién está afectando (Patton, 1987: Citado por; Osuna y Márquez, 2010).

Desde otro enfoque de pensamiento más cercano a la gestión pública, se tiene que para Epstein y Tripodi, (1977: Citado por; Osuna y Márquez, 2010), la evaluación es el proceso por el cual se analiza la eficacia y eficiencia de un programa, esto implica la recogida, análisis e interpretación de la información sobre el logro de los objetivos del programa en relación con las previsiones.

Por último, la evaluación de políticas públicas según *Dye (2008)* se determina como el análisis objetivo y científico de los efectos a corto y largo plazo de las políticas, tanto sobre los grupos sociales o situaciones para los cuales se diseñó la política como sobre la sociedad en general, y el análisis del ratio de costes actuales y futuros sobre cualquiera de los beneficios identificados.

Por su parte, se atiende a que la estrategia de corresponsabilidad es un proceso de gestión pública articulada entre los niveles de gobierno del Estado Colombiano, para el diseño e implementación efectiva de la política de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno; ésta iniciativa regula la articulación de programas, proyectos, acciones, procesos y recursos a ejecutar por parte de las entidades del gobierno nacional y territorial que tienen responsabilidades hacia la población víctima del conflicto, con el fin de determinar rutas

claras para la prestación de servicios en cada uno de los componentes de la política pública (Gaviria, 2016, p. 9).

En este sentido, según el Ministerio del Interior (2013, p. 6): *“El sistema de corresponsabilidad se entiende como el conjunto interrelacionado de entidades (del orden nacional, departamental, municipal y distrital), recursos, reglas, procedimientos, criterios y mecanismos que permiten una mejor coordinación en la aplicación de los principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad necesarios para la gestión de las diferentes acciones de la política pública de víctimas del conflicto armado, con miras a garantizar el goce efectivo de sus derechos”*. El concepto de corresponsabilidad hace alusión a la responsabilidad compartida que tienen la Nación y las entidades territoriales en la ejecución de las acciones y tareas específicas frente a los fines del Estado.

Con el mismo propósito, se hace manifiesta la importancia del principio de coordinación institucional, que se refiere al diálogo que ha de existir entre los distintos niveles territoriales para el cumplimiento de las funciones asignadas constitucionalmente y por su intermedio a la planeación y ejecución de acciones. Coordinación que ha de llevar, en tanto se ejerzan las funciones constitucionales, al cumplimiento de los fines del Estado. En estos términos, la aplicación del principio de coordinación implica un proceso de doble vía: políticas y acciones que van de lo nacional a lo territorial, y políticas y acciones de las entidades territoriales, conforme a sus derechos y atribuciones, que consideran las políticas del orden nacional (Garay, 2010, p. 26).

Finalmente, para abarcar cada elemento trascendental para el presente estudio en la elaboración del marco teórico, se tienen en cuenta la proyección de la posible posición de la población víctima del conflicto armado en el postconflicto, en razón de que si en la actualidad se enfrenta la escasa eficacia de las políticas públicas en la atención a la población vulnerable a causa del desplazamiento forzado, para el periodo del postconflicto.

Es necesario exigir que además de las reparaciones materiales que den cada caso, se hace imperante un enfoque emergente que como admite según Romero y Contreras (2015) que: *La victimización incide directamente en el bienestar emocional de la población, ya que las víctimas se enfrentan a acontecimientos vitales estresantes de diferente índole (muerte de un ser querido a manos de grupos armados, desaparición de familiares, pérdida de amigos, entre otros).*

Además del preocupante proceso sobre el cual son obligados a normalizar la violencia como su realidad cotidiana, de ahí que son muchas las experiencias que necesitan ser contadas y tramitadas por las víctimas, de modo que es imprescindible trabajar con las víctimas del conflicto sobre sus emociones y sobre los eventos vitales estresantes vividos, sin embargo, se debe evitar quedar en esa posición de estancamiento, así resulta de vital importancia ir más allá y empoderar a las víctimas en una evolución que las convierta en agentes de su propia transformación.

CAPITULO 3. CONCLUSIONES.

Toda acción orientada a la atención a víctimas pasa y se expone en el Comité de Justicia Transicional, medio por el cual existe la posibilidad de decidir en lo concerniente al PAT, para la atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, teniendo en cuenta las voluntades de entes como el Departamento y la Nación que no concurren de manera directa a este Comité Municipal de Justicia Transicional o de la manera permanente como se podría requerir, faltando así los principios de coordinación y concurrencia por parte del Departamento, tomándose como falla en la estrategia de corresponsabilidad.

A pesar de que es complejo que todas las acciones orientadas a la atención a víctimas se pongan en discusión y pasen por el filtro de aprobación del comité municipal de justicia transicional, el ente territorial del municipio de Neiva lo intenta y busca desarrollar todas las acciones, estrategias, planes, programas que desarrolla la oficina

de paz para cumplir con lo establecido en el Plan de Acción Territorial; Así mismo, aunque pasa por el Comité Municipal de Justicia Transicional, lo que tiene que ver con corresponsabilidad al nivel de departamento y de nación, no siempre logra ponerse en discusión en ese escenario, primero porque no concurren de manera permanente delegados de estos estamentos al Comité Municipal de Justicia Transicional y segundo que previamente muchos de estos estamentos ya han definido sus acciones de incidencia sobre la atención a la población víctima es escenarios distintos al Comité Municipal de Justicia Transicional como el Comité Departamental de Justicia Transicional o mesas técnicas de trabajo entre la UARIV y los distintos entes territoriales.

Vale la pena hacer énfasis en el desconocimiento de las herramientas de planeación, evaluación y seguimiento por parte de ciertos miembros de la Alcaldía Municipal, en el hecho de que solo la Oficina de Paz y Derechos Humanos del Municipio, siendo la encargada directa del proceso de atención a la población víctima, y de la presentación de los informes antes los órganos de control de las acciones orientadas a este grupo poblacional en alto grado de vulnerabilidad, presentara respuestas a las preguntas elevadas vía derecho de petición.

Además de que es notorio que los enlaces designados para el seguimiento y la atención a las víctimas en cada una de las dependencias o no ha comprendido estas herramientas y la importancia de que desde su despacho se focalicen acciones y se rindan cuentas orientadas a esta población, o quizás son desconocidos por los tomadores de decisiones dentro de cada secretaría y no fueron consultados para proyectar la respuesta.

De este modo podemos identificar que debido a la falta de coordinación interna en la Alcaldía Municipal, donde evidentemente no se está teniendo en cuenta el significativo número de personas víctimas del conflicto armado que habitan en Neiva, los procesos administrativos aún se encuentran distantes de identificar el impacto que tienen sobre las condiciones de vida de esta población.

Incluso, tal situación no es solo de parte de los funcionarios de menor rango, ya que, como se manifiesta en la [E1], el desconocimiento de principios como el de complementariedad y el de subsidiariedad por parte de las secretarías, que tienen funciones misionales dentro del ente territorial, impide el apalancamiento de recursos en distintas áreas, que permitirían inversiones más significativas en otros ámbitos, orientados a la satisfacción de necesidades de la población víctima del conflicto armado. Solo la Oficina de Paz presenta de manera momentánea proyectos que buscan con recursos del municipio cofinanciar obras que tienen impacto directo sobre las víctimas, e indirecto sobre otras poblaciones vulnerables.

Además de que, en palabras de la [E2], existen efectos negativos que están relacionados específicamente con el ámbito en el que se desarrolla la corresponsabilidad, pues debe priorizarse de una manera efectiva los recursos que se generan a partir de ese escenario, especialmente al restablecimiento socioeconómico de las víctimas.

En tal sentido, se observa que, cada fuente de información o herramienta analizada tiene prevista una utilidad específica para contribuir a la política. Sin embargo, para el caso de las fuentes de información como el RUSICST, el Tablero PAT o SIGO, existe una percepción de que son solamente herramientas de reporte que no contribuyen al desarrollo de la política y que son solo tareas adicionales para los encargados de diligenciarlas. Asimismo, son reportes muy largos que deben depurarse con el ánimo de recabar la información realmente utilizada para la planeación e implementación de la política.

Esta percepción es reforzada no solo por el hecho de que se mantienen debilidades en la retroalimentación de estas fuentes, sino también porque las herramientas que se nutren de ellas no siempre son divulgadas o su divulgación es insuficiente. Gran cantidad de información del RUSICST no es tomada en cuenta en procesos importantes de divulgación con los actores interesados de la

política y no es claro para ellos su uso como elementos útiles en procesos de regionalización o de focalización de acciones de política. Esto en parte también debido a las inconsistencias que tienen y que han hecho que su socialización se haya hecho en mayor medida como respuesta a requerimientos de órganos de control y la Corte Constitucional.

Solamente el FUT tiene un proceso de retroalimentación que se ha venido fortaleciendo y una utilidad importante tanto respecto de la certificación territorial como de la Fórmula Individualizadora, que son herramientas de interés para los alcaldes y gobernadores. Sin embargo, cada herramienta incluye criterios adicionales diferentes al FUT que al ser calculados pueden ofrecer resultados contradictorios en entidades territoriales específicas que deben ser resueltos.

Por su parte el seguimiento que realiza la Unidad para las Víctimas a través de SIGO debe incorporar los procedimientos previstos para la articulación de la nación con el territorio en el marco de la estrategia de corresponsabilidad en el Decreto 1084 de 2015.

En general la relación está dada por el hecho de que algunos mecanismos en realidad funcionan como fuentes de información, de los que se nutren otras herramientas llamadas a realizar mediciones específicas con el propósito de producir unos resultados esperados en los objetivos de la política pública de víctimas que están orientados al goce efectivo de derechos de las víctimas.

Adicionalmente, en el nivel nacional es fundamental mejorar los mecanismos de priorización y regionalización del presupuesto de inversión con criterios que atiendan a la situación existente en el territorio y disminuyendo las asimetrías de información confiable sobre las necesidades de la población víctima. De esta manera los sistemas de información facilitan la orientación del gasto realizado por los diferentes niveles de gobierno.

En cumplimiento de la normatividad mencionada anteriormente, todas las entidades territoriales deben realizar un reporte en el RUSICST, sin embargo, no todas lo hacen sin que al respecto se haya implementado un sistema de incentivos adecuado, el seguimiento se limita a la existencia o no del reporte. Esto indica una falta de retroalimentación al reporte realizado que sería oportuno para robustecerlo y mejorar su calidad en relación con la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública.

Esta percepción es reforzada no solo por el hecho de las debilidades que se mantienen en la retroalimentación de estas fuentes, sino también porque las herramientas que se nutren de ellas no siempre son divulgadas o su divulgación es insuficiente, no es claro para ellos su uso como elementos útiles en procesos de regionalización de la inversión o de focalización de acciones de política.

Esto en parte también debido a las inconsistencias que tienen y que han hecho que su socialización se haya hecho en mayor medida como respuesta a requerimientos de órganos de control y la Corte Constitucional.

En relación con la utilidad y pertinencia de las herramientas, debe considerarse que el Tablero PAT diseñado por el Ministerio de Interior y la Unidad para las Víctimas no recoge todos los derechos establecidos en la Ley 1448 de 2011 por tanto no se constituye en una fuente confiable a la hora de realizar una planeación integral de las medidas. Adicionalmente, las preguntas planteadas desde el diseño no necesariamente responden a las necesidades del municipio y tal vez debería evaluarse la posibilidad de introducir criterios diferenciales por tipos de entidades territoriales o preguntas “personalizadas”.

Es necesario aclarar la naturaleza y alcance de los mecanismos analizados presenta duplicidades respecto de su objetivo o propósito general, salvo algunas interpretaciones que pueden surgir entre los resultados de la fórmula individualizadora y la certificación territorial, que en últimas evalúan el comportamiento de la

entidad territorial respecto de su contribución a la política de víctimas en un mismo territorio, aunque con alcances distintos.

Por el contrario, la utilidad de los distintos mecanismos reside en su complementariedad. Sin embargo, para lograrla es necesario, por un lado, precisar las interrelaciones que existen entre ellos, y por otro, resolver las contradicciones que pueden presentarse en la formulación de algunos de los criterios específicos con los que en la actualidad viene funcionando.

Es importante recordar que una de las mayores falencias en la optimización de los procesos para la efectividad de la Estrategia de corresponsabilidad es la debilidad de la articulación Nación - territorio producto de una visión extremadamente centralista de la capacidad de gestión pública del Estado, ya que la Nación se limita al transferir competencias, instalar capacidades y proveer recursos directamente a las entidades territoriales, presentando dificultades para coordinar institucionalmente todas las competencias entre las diferentes instancias.

Por su parte, al hablar de descentralización, es claro que existe una falla en este proceso, puesto que los Municipios se recargan de funciones, dando como resultado el impedimento a una buena interlocución entre los diferentes niveles de gobierno y por ende al desarrollo efectivo de sus competencias.

Finalmente es de resaltar, tal como lo comenta Cifuentes (2016, p 30), que con excepción de algunas entidades, donde la dinámica del conflicto armado demanda un mayor conocimiento de la norma, en las entidades territoriales no ha habido una apropiación suficiente de la política, de hecho, los principales factores que explican este hecho son la rotación de personal en alcaldías y gobernaciones, en función del ciclo político de los mandatarios, y la falta de compromiso con las víctimas por parte de la autoridad local, quien en muchos casos delega sus responsabilidades en un funcionario conocido como “enlace de víctimas” que puede conocer las particularidades de la Ley y

tener voluntad para gestionar acciones en favor de los afectados, pero carece de poder de decisión para ejecutarlas, en consecuencia, hay un conocimiento general por parte de los funcionarios, más no se llega al conocimiento deseado que consiste en comprender la esencia misma de la Ley.

RECOMENDACIONES.

Para atender a posibles recomendaciones derivadas del presente análisis, se debe tener en cuenta que la estrategia de corresponsabilidad en la implementación de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado articula los distintos niveles del gobierno nacional, se hace necesario definir claramente el régimen de competencias y de disposición de recursos de los entes territoriales para garantizar mayores niveles de eficiencia en la proyección e implementación de los proyectos, así como una menor complejidad en la articulación de las distintas instituciones estatales.

De la misma manera, es recomendable que la articulación institucional que también incluye la que se produce entre entidades territoriales del mismo nivel de gobierno, es posible que existan acciones públicas en favor de las víctimas que resultan más eficientes si su acometida se lleva a cabo a través de alianzas estratégicas entre municipios o entre departamentos (MINITERIOR, 2016, P. 66).

Ahora bien, de manera específica, ya que la corresponsabilidad estratégica demanda de la participación coordinada y articulada de instituciones de los diferentes niveles de gobierno, es imprescindible un acuerdo interinstitucional que unifique la oferta pública nacional, departamental y municipal de atención y reparación a las víctimas del conflicto (conforme al Art. 172, Ley 1448 de 2011).

Esto implica, tal como lo indica Rodríguez (2016): *Que la coordinación interinstitucional que se puede desarrollar por medio de los principios de corresponsabilidad, concurrencia y complementariedad, y de otra, establecer mecanismos administrativos, presupuestales y de gestión para que estas trabajen de manera armónica y articulada* (Artículos 27 y 28. Ley 1454 de 2011).

BIBLIOGRAFÍA.

- ASTAIZA ARIAS, G. (2013). Dinámicas sociales, calidad de vida y salud en desplazados por la violencia del 2007 al 2010 en Neiva, Huila. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Medicina, Doctorado Interfacultades en Salud Pública, Bogotá D.C., Colombia. Tomado de:<http://www.bdigital.unal.edu.co/44120/1/597253.2013.pdf>
- CAVIEDES ROJAS, V. (2008). Desplazamiento forzado y políticas públicas. Caso Neiva 2002-2006. ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Facultad de Postgrados, Maestría en Administración Pública, Bogotá. Tomado de: [http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/a6629%20-%20politicas%20p%C3%BAblicas%20y%20desplazamiento%20forzado%20neiva%202002%20-%202006%20\(pag%20120%20-%201,510%20kb\).pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/a6629%20-%20politicas%20p%C3%BAblicas%20y%20desplazamiento%20forzado%20neiva%202002%20-%202006%20(pag%20120%20-%201,510%20kb).pdf)
- CIFUENTES CRUZ, S. (2016). La Implementación de la Ley de Víctimas en las Entidades Territoriales Colombianas. Universidad de los Andes; Centro Interdisciplinario de Estudios Sobre Desarrollo – CIDER; Maestría en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo; Bogotá. D.C. (Trabajo de Postgrado). Tomado de:<https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/13593/u728633.pdf?sequence=1>
- CORNEJO, H. (2004). Modelo comprensivo interpretativo del proceso de apropiación subjetiva de tecnologías en organizaciones. Universidad Tecnológica Nacional del Rosario. Argentina.
- CUÑAT, R. (2006). Aplicación de la teoría fundada al estudio del proceso de creación de empresas. En: Revista Decisiones Globales, España; pp. 1-13.
- CHAVARRO PEREZ, A. (2012). Atención a Población en Situación de Desplazamiento Huila. Gobernación del Huila, Secretaria de Salud Departamental, Despacho. Tomado de:<http://www.huila.gov.co/documentos/A/AtencionaPoblacionenSituaciondeDesplazamiento.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (2002). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*. Bogotá D.C, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.

DYE, T. (2008). "Understanding Public Policies", 12th Edition, Pearson Prentice Hall, New Jersey.

ELMORE, J. (1978). Modelos Organizacionales de Implementación de Programas Sociales. *Política Pública*, 26 (2), Revista de Primavera; pp. 185-228.

FERNÁNDEZ CEDIEL, M. (2014). Memoria colectiva de una familia desplazada: Una mirada al relato emocional de los sobrevivientes del conflicto político colombiano. Memorias III Congreso Internacional Psicología y Educación. Universidad Sur Colombiana, Neiva, Colombia. Tomado de: <file:///C:/Users/usus/Downloads/2014-PON-FERNANDEZ-MEMORIA%20COLECTIVA.pdf>

FORERO PARDO, E. MACHADO VALENCIA, M. (2008). Guía para la incorporación de la prevención y atención al desplazamiento forzado en los planes de desarrollo territorial. UNIDAD TÉCNICA CONJUNTA – UteC, Convenio ACNUR – Acción Social, Subdirección de Atención Integral a la Población Desplazada, Bogotá. Tomado de: http://med.javeriana.edu.co/vidas_moviles/Documentos/guiaincorporacion.pdf

GARAY SALAMANCA, L. BARBERI GÓMEZ, F. (2010). El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: Establecer un sistema integrado de corresponsabilidad entre la Nación y el Territorio. Volumen 7. Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado proceso nacional de verificación. Tomado de: <http://repository.oim.org.co/bitstream/20.500.11788/888/1/COL-OIM%200333.pdf>

GARCÍA ARCILA, A. QUINTERO NARANJO, D. (2010). Política pública de atención a población desplazada: perspectiva de la Atención Humanitaria (AH). En: *Revista Electrónica de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, Universidad de Antioquia; No. 4, Año 2, Mayo – Agosto.

GAVIRIA BETANCUR, P. (2016). Reporte caracterización víctimas del conflicto armado. Huila, Neiva. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Tomado de: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/Documentos/Neiva.pdf>

GONZÁLEZ GIL, A. (2010). Viajeros de ausencias. Desplazamiento forzado y acción colectiva en Colombia. Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Geografía e Historia. Madrid.

GRUPO DE MEMORIA HISTORIA, GMH (2013). ¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Bogotá: Imprenta Nacional.

HOWLETT, M. 2009. Modos de gobernanza, regímenes de políticas y planes operativos: Un modelo anidado de varios niveles de elección de instrumentos políticos y diseño de políticas. PolicySci; (42), 74.

IGLESIAS CONTRERAS, J. BLANCO CORTÉS, A. (2012). Análisis de la política Pública de atención al desplazamiento forzado en Colombia. Programa Andino de Derechos Humanos, PADH. Toledo, Ecuador.

MORENO MARTINEZ, J. SÁNCHEZ GARCÍA. R. (2015). Informe defensorial desplazamiento forzado en los departamentos de la Región Andina. Defensoría del Pueblo. Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Bogotá, D.C. Tomado de:<file:///C:/Users/usus/Downloads/Informe%20defensorial%20desplazamiento%20forzado%20departamentos%20Regi%C3%B3n%20Andina%20%202015.pdf>

MULLER, P. (1998). Génesis y fundamento del análisis de políticas públicas: INNOVAR, Revista de Ciencias Administrativas y Sociales. Universidad Nacional.

NARANJO GIRALDO, G. LOPERA MORALES, J. GRANADA VAHOS, J. (2009). Las políticas públicas territoriales como redes de política pública y gobernanza local: la experiencia de diseño y formulación de las políticas públicas sobre desplazamiento forzado en el departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín. En: Estudios Políticos, Instituto de Estudios Políticos, Medellín, Colombia; núm. 35, julio-diciembre, pp. 81-105.

OSUNA, J. L. MÁRQUEZ, C. (2010). Guía para la evaluación de políticas públicas. Fundación Universitaria Instituto de Desarrollo Regional.

PÉREZ TORRES, F. J. (2015). Evaluación de impacto de política pública del Programa Especial Desarraigados: una aplicación cuantitativa. Equidad & Desarrollo (23), 77-125. Tomado de:<file:///C:/Users/usus/Downloads/Dialnet-EvaluacionDelImpactoDePolíticaPublicaDelProgramaEsp-5166570.pdf>

PINTO. M. (1989) Introducción al análisis documental y sus niveles: El análisis de contenido. En: R. ANABAD, XXXIX, No. 2; pp. 323-341.

PRETI, A. (2010). Huila. Análisis de la conflictividad. Coordinador del Área de Paz, Desarrollo y Reconciliación, ASDI, PNUD – Colombia. Tomado de: https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/COL/00058220_Analisis%20de%20conflictividad%20Huila%20PDF.pdf

- QUINTERO, J., NAVARRO, A. Y MEZA, M. (2011). La Figura del Estado de Cosas Inconstitucionales Como Mecanismo de Protección de los Derechos Fundamentales de la Población Vulnerable en Colombia. *REVISTA JURÍDICA MARIO ALARIO D'FILIPPO*. Vol. 3, N°. 1, pp. 69-80
- RODRÍGUEZ ARANGO, A. (2016). La política pública distrital de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado. Un análisis de política pública (2011-2015). Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario; Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales; Bogotá, D.C. (Trabajo de Pregrado). Tomado de: <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/18372/Rodriguez-AndreaMarcela-2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- ROMERO VEGA, I. (2017). La construcción del problema público en Colombia en el Caso de la atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado. Universidad Externado de Colombia, Bogotá. (Trabajo de Postgrado). Tomado de: <https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/001/628/1/JIA-spa-2017-La%20construcci%C3%B3n%20del%20problema%20p%C3%ABlico%20en%20Colombia.pdf>
- ROTH DEUBEL, A. (2013). Políticas públicas. Formulación, implementación y Evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, décima edición, 292 pág.
- SABATIER, P. MAZMANIAN, D. (1989). Implementación y Política Pública. Lanham, University Press of America. Cap. VII, 256-263.
- SÁNCHEZ-GARZOLI, G. (2016). Desplazamiento interno en Colombia: características y Consideraciones hacia un escenario de post-conflicto. En: Revista mensual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Número 4, año XIV, abril.
- SARMIENTO, C. ESPITIA, J. (2015). Los planes de acción territorial, la Corresponsabilidad y la Ley de Víctimas. Corporación Viva la Ciudadanía. Bogotá, Colombia. Tomado de: http://viva.org.co/cajavirtual/svc0441/pdfs/Articulo143_441.pdf
- TAYLOR, S. Y BOGDAN, R. (1984). Introducción a los métodos cualitativos de investigación. Buenos Aires, Argentina. Ed. Paidós.
- THOENIG, J. C. (1997). El análisis de políticas públicas. Editorial, Universitas, Bogotá.
- XAVIER SAMANIEGO, J. (2014). Desplazamiento Forzado en el “Triángulo Norte de América Central”. Desafíos en materia de protección. Panel: Retos Programáticos en el Nuevo contexto de Violencia y Desplazamiento, San Salvador. Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”.

OTROS DOCUMENTOS.

ACNUR. (2012). Desplazamiento forzado y necesidades de protección, generados por nuevas formas de violencia y criminalidad en Centroamérica. Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes – CIDEHUM a solicitud del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

ACNUR. (2013). Diagnóstico departamental Huila. Desplazamiento Forzado. Neiva, Huila, Colombia. Tomado de: http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_2179.pdf

COMISION DE SEGUIMIENTO Y MONITOREO AL CUMPLIMIENTO DE LA LEY 1448 DE 2011 (2014). Primer Informe al Congreso de la República 2013-2014. Bogotá, Colombia. Tomado de: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/RESUMEN.pdf>

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL. DECRETO NÚMERO 2460 de 2015. 17 de Diciembre de 2015.

MINISTERIO DEL INTERIOR. 2013. Sistema de Corresponsabilidad. Documento Técnico para consulta. Agosto 21 de 2013. Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial. Decreto 4800 de 2011, art. 259. Tomado de: http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/sc_documentoconsulta.pdf

MININTERIOR. 2016. Orientaciones para la incorporación estratégica de la política pública de Víctimas y Restitución de Tierras en los Planes Territoriales de Desarrollo 2016 – 2019. Ministerio del Interior, República de Colombia. Tomado de: http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/cartilla_plan_de_desarrollo_2016_-_2019.pdf

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD – OMS -. (2016). Historia exitosa. La Población desplazada en el Huila cuenta con un plan de servicios integrales en Salud. Tomado de: <file:///C:/Users/usus/Downloads/HISTORIA%20de%20Exito%20PSISHuila.pdf>

UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS – UARIV, 2017. Informe del Municipio de Neiva.

TABLAS.

Tabla 1. Componentes de la política pública de atención y reparación a víctimas.

Tabla 2. Autos de seguimiento en materia de coordinación Nación – Territorio.

Tabla 3. Competencias en materia de atención y reparación a víctimas por niveles de gobierno.

Tabla 4. Política pública de atención y reparación integral a población víctima del conflicto armado.

Tabla 5. Extracto preguntas indicativas Tablero PAT (Plan de Acción Territorial) vigencia 2017.

Tabla 6. Víctimas por tipo de hecho victimizante en Neiva 1985 – 2018.

Tabla 7. Víctimas por tipo de hecho victimizante y enfoque diferencial en Neiva 1985 – 2018.

Tabla 8: Víctimas por tipo de hecho victimizante y enfoque diferencial etario en Neiva 1985 – 2018.

Tabla 9. Necesidades prioritarias en la población víctima de Neiva.

Tabla 10. Competencias exclusivas y compartidas por niveles de gobierno en materia de atención a población víctima del conflicto armado.

Tabla 11. Reporte presupuestal por medidas de atención en el municipio de Neiva.

Tabla 12. Necesidades y compromisos por medidas de atención reportados en 2017.

Tabla 13. Necesidades y compromisos medidas de atención reportados en 2018.

Tabla 14. Porcentaje de cumplimiento de corresponsabilidad institucional por departamento en coordinación con la Nación.

FIGURAS.

Figura 1. Conformación territorial del Comité de Justicia Transicional.

Figura 2. Estrategia de corresponsabilidad, definición de principios básicos de la cual se destaca la Sentencia T -025.

Figura 3. Instrumentos de planeación en materia de atención y reparación a víctimas del conflicto.

Figura 4. Funciones en materia de tablero PAT (Plan de Acción Territorial) por niveles de gobierno.

Figura 5. Tiempos de reporte de tablero PAT (Plan de Acción Territorial) por niveles de gobierno.

Figura 6. Visualización RUSICST (Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial) tablero PAT (Plan de Acción Territorial) Neiva vigencia 2017.

GRÁFICAS.

Gráfica 1. Visualización dinámica de victimización comparada consolidado nacional y departamento del Huila, datos sustraídos de Red Nacional de Información.

Gráfica 2. Visualización totalidad de población víctima por departamento.

Gráfica 3. Visualización totalidad de población víctima por ciudades capitales.

Gráfica 4. Peso porcentual de víctimas por tipo de hecho victimizante en Neiva 1985 – 2018.

Gráfica 5. Inversión de Neiva en las medidas de atención 2012 – 2018.

Gráfica 6. Porcentaje de cumplimiento de cada entidad con respecto a los compromisos registrados en el Tablero PAT (Plan de Acción Territorial).

MAPAS.

Mapa 1. Mapa de calor por declaraciones de victimización recibidas por Personería de Neiva.

Mapa 2. Mapa de calor reportes tablero PAT (Plan de Acción Territorial) 2018.

ANEXOS.

1. Cuadro de respuestas a entrevista.

CUADRO DE RESPUESTAS A ENTREVISTAS.		
Pregunta	Respuesta 1.	Respuesta 2.
1. ¿Todos los planes, programas y proyectos que se establecieron en el plan de desarrollo para atender a las víctimas del conflicto, son recogidos en el tablero PAT?, ¿qué pasa con aquellos que no lo son?	El Plan de Acción Territorial de Atención a Víctimas fue diseñado a partir de lo establecido en el Plan de Desarrollo Municipal y fue aprobado en un Comité de Justicia Transicional, a pesar de que fue socializado a los profesionales que fueron designados por cada una de las dependencias para servir de enlaces sobre el tema de atención a víctimas, no hubo replica de dicha información con los demás servidores públicos. Es por ello que se desconoce qué acciones desarrolladas por cada dependencia están aportando al cumplimiento de los indicadores, establecidos en el PAT.	Hay un enlace en cada dependencia de la Alcaldía Municipal para que reporten toda acción que se haga a favor de la población víctima del conflicto armado interno y así se centraliza toda la información de planes, programas y proyectos de las distintas dependencias que atienden población víctima para poderlas subir y vincularlas al tablero PAT, por eso no hay unas que no se incluyan.
2. ¿Una vez es reportado el Tableo	Las metas establecidas en los ejes del Plan de Desarrollo, no	No tengo ni idea.

<p>PAT se cuenta con una retroalimentación sobre las solicitudes de concurrencia por parte de la UARIV? ¿Otra entidad?</p>	<p>se observan como el plan de una sola institución, del cual existen temas que si bien son dirigidos por una dependencia, resultan transversales a los planes, programas y acciones de los indicadores establecidos en el PAT.</p>	
<p>3. Desde la puesta en marcha del esquema de corresponsabilidad ¿ha percibido que exista mayor facilidad en la asignación de recursos desde el nivel departamental?</p>	<p>Las herramientas que son alimentadas desde las distintas dependencias, para rendir los informes establecidos en la ley, como el tablero PAT, no son conocidas ni en su metodología, ni en sus resultados. Por lo tanto los avances en materia de garantía de derechos en muchos casos no son tenidos en cuenta en los informes y rendiciones de cuentas entregadas por cada secretaria.</p>	<p>Dependiendo el tipo de proyecto, si es un proyecto que vincule de alguna manera los intereses de la Dependencia que tiene a su cargo la atención a víctimas de la gobernación si, si son proyectos que van de Municipio a Departamento es mucho más complicado, eso indica que todavía se tiene una idea de centralidad de los recursos y que todavía hay un ejercicio en el que priman las metas establecidas en los planes de desarrollo departamentales sobre los planes de desarrollo municipales.</p>
<p>4. Desde la puesta en marcha del esquema de corresponsabilidad ¿ha percibido que exista mayor facilidad en la asignación de recursos desde el</p>	<p>El desconocimiento de principios como el de complementariedad y el de subsidiariedad por parte de las secretarías, que tienen funciones misionales dentro del ente territorial, impide el apalancamiento de recursos en distintas áreas, que permitirían</p>	

<p>nivel nacional?</p>	<p>inversiones más significativas en otros ámbitos, orientados a la satisfacción de necesidades de la población víctima del conflicto armado. Solo la Oficina de Paz presenta de manera momentánea proyectos que buscan con recursos del municipio cofinanciar obras que tienen impacto directo sobre las víctimas, e indirecto sobre otras poblaciones vulnerables.</p>	
<p>5. En caso de ser positivo la asignación de recursos desde otros niveles de gobierno ¿a qué componentes de la política están dirigidos?</p>	<p>Las acciones del ente territorial están centradas en la Atención Humanitaria en las distintas fases establecidas por la ley, lo cual limita su incidencia en otros escenarios de reparación y de medidas de satisfacción.</p>	<p>Se han dirigido a medidas de satisfacción, medidas de prevención y medidas de atención sobre la población víctima; en las medidas de satisfacción podemos encontrar desde acciones relacionadas con reparaciones simbólicas, el ejercicio de garantizar los espacios de participación de las víctimas y de posibilitar por ejemplo la caracterización o en un porcentaje de la caracterización de la población víctima que habita en el municipio, en medidas de prevención se han desarrollado acciones de infraestructura, por ejemplo con el mejoramiento de infraestructura educativa y recreativa en zonas de alta presencia de población víctima,</p>

		especialmente en niños y adolescentes donde esto facilita acciones de prevención para la no vinculación de estos niños en actores armados o para buscar cercanía con sus hogares y evitar procesos de re victimización y medidas de atención como el ejercicio de acompañamiento que se ha venido haciendo desde la UARIV y la Gobernación para atender las víctimas que se van vinculando al registro y que requieren atención humanitaria de emergencia.
6. Destaque los principales efectos positivos de la puesta en marcha de la estrategia de corresponsabilidad.	De manera evidente la única dependencia distinta a la oficina de paz, que lleva un registro claro de las acciones que desarrolla para la atención a víctimas es la Secretaría de Tic y Competitividad, aunque de igual manera que las anteriores no reconoce los avances que dichas acciones puedan significar dentro del logro de indicadores de cumplimiento de los consignado en el PAT, y no realiza ningún tipo de seguimiento a si estas acciones son reportadas por la dependencia correspondiente.	Los efectos positivos son esfuerzos que se unen especialmente financieros que son tan escasos para la atención a víctimas, y eso facilita que no haya duplicación de esfuerzos que no haya población doblemente atendida y otra que no se atiende, lo cual permite avanzar en los indicadores necesarios para el gozo efectivo de los derechos de la población víctima.
7. Destaque los	La estrategia de	Los efectos negativos están

<p>principales efectos negativos de la puesta en marcha de la estrategia de corresponsabilidad</p>	<p>corresponsabilidad, esta reducida a las acciones de atención humanitaria, otros posibles proyectos que resulten importantes para el cumplimiento en la obligación de la garantía de derechos de la población, están limitados a esfuerzos de impacto poblacional muy reducido.</p>	<p>relacionados específicamente con el ámbito en el que se desarrolla la corresponsabilidad, creo que debería priorizarse de una manera más efectiva los recursos que se pueden generar a partir de ese escenario, especialmente al restablecimiento socioeconómico de las víctimas, a veces las prioridades desde distintos órdenes difieren de la realidad del ente territorial local, entonces hacen que se terminen yendo recursos de los distintos estamentos, hacia acciones que no resultarían prioritarias en el ejercicio de dignificación de la calidad de vida de la población víctima.</p>
<p>8. A nivel municipal ¿quién es el encargado de diligenciar el tablero PAT?</p>	<p>Desde las dependencias distintas a la Oficina de Paz, no se reconoce canales, ni medios posibles para poder apalancar acciones y recursos desde otros niveles territoriales orientados a la atención de la población víctima.</p>	<p>Blanca Yuni González, quien es la líder del eje de víctimas de la Oficina de Paz y Derechos Humanos, el enlace municipal de la atención a víctimas es el jefe de la Oficina de Paz y Derechos Humanos Luis Fernando Pacheco.</p>
<p>9. Los datos incluidos en el tablero PAT sobre necesidad y líneas base, ¿qué fuente de información</p>		<p>Los datos incluidos en el tablero PAT sobre necesidad y líneas base son a partir del diagnóstico que establece el plan de desarrollo municipal, los cuales son dinámicos, ya que se vienen</p>

<p>tienen?</p>		<p>ratificando y modificando de acuerdo a las acciones que viene desarrollando el Municipio, como por ejemplo el observatorio estadístico que tiene prospectiva donde centraliza las cifras que se van arrojando por cada dependencia y de igual manera los esfuerzos que se hicieron en el año anterior en avanzar en el proceso de caracterización, eso ya incide en la línea base que tiene el Tablero PAT.</p>
<p>10. En el marco del Comité de Justicia Transicional, ¿se retroalimenta la puesta en marcha de la estrategia de corresponsabilidad del departamento frente a los municipios? ¿Del municipio a la Mesa de víctimas?</p>		