

*Participación de las víctimas en planes y programas de reparación
enmarcados en la Ley de víctimas en el municipio Piendamó-Cauca (2011-
2015)*



Autora

**CLAUDIA LILIANA OTERO MUÑOZ
UNIVERSIDAD DEL CAUCA**

**FACULTAD DE DERECHO CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
PROGRAMA CIENCIA POLÍTICA
POPAYÁN-CAUCA
2018**

*Participación de las víctimas en planes y programas de reparación
enmarcados en la Ley de víctimas en el municipio Piendamó-Cauca (2011-
2015)*



Autora

CLAUDIA LILIANA OTERO MUÑOZ

DIRECTOR

JHON ALEXANDER CASTILLO

UNIVERSIDAD DEL CAUCA

FACULAD DE DERECHO CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

PROGRAMA CIENCIA POLÍTICA

POPAYÁN-CAUCA

2018

ÍNDICE DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I: PROCESO PARA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE REPARACIÓN A VÍCTIMAS.	6
1.1 Contexto histórico de las Víctimas y de la Política de Reparación a Víctimas	7
1.2 Consideraciones legales de la Política de Reparación a las	12
1.3 Procesos establecidos para la aplicación de la Política de Reparación a Víctimas	16
CAPITULO II: MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN COMUNITARIA PARA EL PROCESO DE REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS DENTRO DE LA LEY 1448 DE 2011	24
2.1 Caracterización de la participación ciudadana en Colombia y Popayán	25
2.2 Participación Comunitaria en la Gestión de Política Social	35
2.3 Experiencias de participación comunitaria en política social	41
CAPITULO III: ALCANCE DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN LOS PROCESOS DE REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS	50
3.1 Fortalezas y debilidades de participación de las víctimas en la aplicación de la política de reparación	51
3.2 Mecanismos y espacios formales dispuestos para la partición de las víctimas en planes y programas de reparación en el municipio de	62
3.3 Dificultades y fortalezas de la participación de las víctimas en la formulación de planes y programas de reparación en Piendamó	68
CONCLUSIONES	76
BIBLIOGRAFÍA	81
ANEXOS	83

Agradecimientos

“La vida de cada hombre es un camino hacia sí mismo, el intento de un camino, el esbozo de un sendero” Herman Hesse.

Como lo declara el autor citado, ningún hombre ha llegado a ser él mismo por completo, cada cual se vale de lo que crea necesario para llegar a ser lo que aspira de sí mismo, unos a ciegas otros con más luz, cada cual como puede, sin embargo todos llevamos en ese camino viscosidades y cascaras de un mundo primario, todos llevamos hasta el fin restos de nuestro nacimiento. Es así como intento plasmar la importancia de cada ser, espiritual o físico, los cuales contribuyeron a mi formación personal y profesional.

Agradezco al ser supremo, pues sin todas sus bendiciones, nada de esto hubiese sido posible. A mis padres **Bernarda Muñoz** y **Absalón Otero** los cuales han sido la demostración más pura del amor existente y los que siempre han en mí, las palabras se quedan cortas para expresarles mi amor y agradecimiento. A mis hermanos **Jhon Francisco Muñoz, Edilber Johan Muñoz, Aura Norelia Otero y Diego Alexander** y mi cuñada **Karen Urrea** quienes desde el calor de una familia me hicieron saber en el mundo no importa el tiempo ni la distancia el lugar el seno de mi familia siempre será el lugar al que pertenezco y que el cariño que ustedes me brindan nada lo podrá arrebatar. A mis sobrinos **Luciana, celeste y Emiliano** que está por llegar, un sabio dijo que “los niños curan el alma”. A todos ustedes los amo y muchas gracias por existir.

El sendero de la vida te hace entender que hay muchas cosas por las que vale la pena luchar y la vida misma se encarga de enviarte la mejor de las compañías para la construcción de tan anhelados sueños es por ellos que estaré profundamente agradecida con mis amigos y hermanos del alma **Andrés Felipe Angarita, Merly Hernández y Jesús Idrodo** el paso de ustedes en mi vida me hizo creer en el amor genuino y en la amistad incondicional. **Constanza Melissa, Carlos Torres, Santiago Salazar** gracias por hacerme entender que siempre contare con ustedes, a todos ustedes mi corazón solo almacena infinitos buenos recuerdos de momentos maravillosos que compartimos junto, ustedes aportaron ese valor agregado que hace único mi paso por la universidad. Debo decir que hay una lista larga de

amigos que hacen parte de estos recuerdos como Paola Rodríguez y Jesús Navia con ustedes también germinó esa semillita de la amistad.

Por último y no menos importante a Dios gracias por enviarme personas que aportaran en varios ámbitos de mi vida como **Alexander Castillo** mi director de tesis el cual hizo un trabajo impecable, algo que lo caracteriza ya que es un excelente profesional el cual considero un digno ejemplo a seguir. Además de eso agradezco su infinito apoyo quien aportó significativamente a mi vida académica y personal pues sus concejos y ejemplo influyeron en mi proyección de vida y darme cuenta de todas las cosas que soy capaz de lograr.

Gracias Universidad del Cauca fue mi segundo hogar del cual estoy muy orgullosa de haber pertenecido.

Introducción

Las discusiones acerca de las políticas públicas en América Latina fueron influenciadas por tendencias internacionales, como la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la gestión pública, que trató el derecho de la participación aportando los mecanismos para la representación política en el Estado. En este sentido se determinó que la gestión pública participativa contribuía al desarrollo de los países, favoreciendo la inclusión y cohesión social, ante una gran demanda de profundización de la democracia como sistema político y de la democratización de la gestión pública dada por las sociedades contemporáneas de Iberoamérica (CLAD, 2009), que exigen que los gobiernos sean más incluyentes.

En el caso Colombiano, la Constitución Política de 1991 estableció nuevas posibilidades para llevar a cabo la participación ciudadana y la participación comunitaria (Velásquez, 1994). La Constitución avaló la participación ciudadana mediante la Ley estatutaria 1757 de 2015 en la que se dictaron disposiciones en materia de promoción y protección de los derechos a la participación democrática, mediante la creación de mecanismos de origen y de iniciativa popular, legislativa y normativa ante las corporaciones públicas. Esta Ley también estableció las normas fundamentales por las que se debió regir la participación democrática de las organizaciones civiles (Velasquez, 1999). De la misma manera, en Art.2 de la Constitución se establecieron los niveles de participación.

Por otra parte, para tratar el caso de la participación de las víctimas dentro de los planes y programas que han sido estipulados en la Ley 1448, En primera instancia, hay que tener en cuenta que es deber de los poderes públicos promover la participación ciudadana como derecho en la gestión pública, destinando recursos, de tal manera que se potencialicen las condiciones favorables para el ejercicio efectivo de este derecho y en especial de aquellos sectores en condición de exclusión y vulnerabilidad social (CLAD, 2009), en este caso las víctimas del conflicto.

Por su parte, la participación social en el conflicto significó gran relevancia frente a los planes y programas que se han establecido para tratar este fenómeno, como muestra de ello se encuentra la evolución de la Ley de víctimas 1448 de 2011. En primer lugar, con la creación de la Ley 418 en el año 1997, por la cual el Estado Colombiano, reconoció los efectos del conflicto armado sobre la población civil y estableció un régimen de solidaridad

con las víctimas. En ese mismo año, se promulgó la Ley 387, que configuró el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (Roldán, 2013). Sin embargo, el Estado no contabilizó ni registró con eficacia los padecimientos de la población civil, y no asignó los recursos suficientes para enfrentar la difícil situación (Roth, 2002). Por lo tanto, en el año 2004 se promulgó la Sentencia T-025 que declaró inconstitucional el estado de crisis humanitaria, y ordenó que la Nación debería tener una condición de solidaridad con las víctimas, por lo cual se adoptaron una serie de medidas dirigidas a fortalecer la manera de atender esta problemática.

Un año después fue creada la Ley de Justicia y Paz 975 de 2005, Ley que estableció la justicia transicional, y que introdujo un cambio en la forma de abordar las violaciones cometidas a las víctimas de la población civil. El país dio un gran paso de la solidaridad a la responsabilidad, basándose en la posición de garante de los derechos humanos que le correspondía brindar al Estado. La Sentencia C-370 de 2006, declaró exequible la Ley Justicia y Paz, y dispuso que en caso que los victimarios carecieran de bienes para reparar a sus víctimas, el Estado debería asumir en forma subsidiaria su responsabilidad en la reparación (Roldán, 2013). Posteriormente, fue creada la Ley 1448 de 2011, ley de víctimas y restitución de tierras, la cual abarcó más planteamientos para tratar a la población víctima, lo que se puede evidenciar en el documento CONPES 3726 de 2012 que también incluyó los mecanismos de participación de las víctimas y la inclusión del enfoque diferencial en la política pública.

Sin embargo, en la implementación de la ley, se evidenció una baja influencia de las víctimas sobre las decisiones, puesto que las políticas y programas creados no obedecían a las verdaderas necesidades de esta población, ocasionando que los resultados no siempre fueran los esperados. Condición que se atribuye a una desarticulación del trabajo de los entes Nacionales con entes locales quienes se han visto en la obligación de operar sobre escasos recursos financieros y técnicos. Además, se generó una falta de interés para participar por parte de las víctimas e instituciones, actores fundamentales para que la ejercer los mecanismos de participación que les permitieran la reparación de sus derechos.

Dadas las condiciones anteriores, el presente estudio intenta analizar la participación de las víctimas del conflicto armado, en las acciones de reparación que fueron estipuladas en la

Ley 1448 de 2011, específicamente en el municipio de Piendamó-Cauca durante el periodo (2011-2015). La idea es establecer que existe una incoherencia entre lo planteado por las leyes y lo que realmente se ejecuta. Además se pretende comprobar que tan efectiva es la participación de las víctimas en la implementación de los planes y programas de reparación en el municipio.

En este sentido, Piendamó cumplió un papel significativo dentro de la dinámica del conflicto por su posición geoestratégica (ubicado en plena vía panamericana), lo que le permitió la categorización de “Municipio Receptor” de la población víctima. En 2012, hubo aproximadamente 727 familias desplazadas a las que se suman 67 afectadas por otros hechos victimizantes (Gutiérrez, 2015). Durante los años posteriores hubo un crecimiento moderado de la población víctima, registrando a octubre de 2015, un total de 32.015 víctimas de tortura, desplazamiento forzado, minas, entre otros (Gutiérrez, 2012).

Fue tomado el periodo 2011-2015 porque ley 1448 se creó en el año 2011, con el objetivo principal de brindar asistencia, atención y reparación integral a las víctimas. Aunque para su segundo periodo de gobierno (2014-2018), el presidente Juan Manuel Santos, haya defendido y ratificado la importancia de la ley para un posible escenario de posconflicto. En el año 2014, diversas organizaciones, entre ellas Amnistía Internacional, iniciaron una evaluación de los resultados obtenidos por esta ley, e indicaron que hasta la fecha se había restituido tan solo el 1% de las tierras despojadas. Cabe resaltar que la Ley cumplió en 2015, el primer cuatrienio de su implementación (Gutiérrez, 2015).

Ahora bien, el estudio de este tema es importante para la ciencia política, porque reconoce y ratifica un área de estudio dentro de la disciplina como lo son las políticas públicas, que a su vez llevan al análisis del papel del Estado y la relación que tiene con la sociedad civil. En este caso la participación comunitaria, que es articulada a los mecanismos de participación que involucra la Ley 1448. Teniendo entonces un análisis del proceso de implementación de este tipo de política y la relación del contenido con los resultados alcanzados. En este orden de ideas, el estudio de una ley de estas características, particularmente en lo que tiene que ver con la participación ciudadana de las víctimas en los planes y programas que están constituidos en el marco de las acciones de reparación,

también es importante porque permitió reconocer y evaluar los alcances de este tipo de leyes en el plano local.

De la misma manera esta investigación es pertinente para la ciencia política ya que el tema de la participación comunitaria en política pública puede ser estudiado desde el enfoque neo-institucionalista, que permitió observar la relación entre las reglas formales e informales (Losada, 2008). Mediante este enfoque también se pudo reconocer el cambio de las instituciones, y con ello, la participación de la sociedad, que se incluyó cada vez más a las dinámicas institucionales. Por su parte, con el neo-institucionalismo se pudo dar cuenta del contexto histórico de las víctimas y de la política de reparación, así como también sus consideraciones legales e implementación. De igual forma, este enfoque permitió hacer una caracterización de la participación ciudadana en Colombia, Popayán y de la participación comunitaria en la gestión de política social. Además fue posible reflejar algunas experiencias de participación comunitaria en política social, participación de las víctimas, mecanismos y espacios formales formulados para este ejercicio, así como también las dinámicas que fortalecieron o dificultaron la formulación participativa para la política de reparación a víctimas.

El método que se utilizó fue la historiografía, con la técnica documental, de esta manera se pudo dar cuenta del Contexto histórico de las víctimas, y de la política de reparación, permitió abordar las consideraciones legales y la aplicación de esta política. De la misma manera se realizó una caracterización de la participación ciudadana en Colombia y Popayán. Al cual se estableció gracias a la elaboración de una base de datos de fuentes periodísticas, imágenes, documentos institucionales, académicos y normas; de esta manera fue posible identificar y describir los espacios de participación para las víctimas, los modos, tipos, formas, entre otros. También se utilizó el método estadístico a partir de la técnica de agregados, por el cual fue posible hablar la magnitud del contexto histórico de las víctimas y de la política de reparación, considerando: los Actores, la presencia de las acciones, los receptores y territorio afectado. Además fue necesario hacer uso del método etnográfico con la realización de entrevistas y grupos focales a víctimas, líderes de organizaciones, representantes de la mesa municipal de participación, funcionarios públicos de los entes encargados del tema en Piendamó como la Personería y el Enlace de víctimas que

permitieron identificar las dinámicas que fortalecieron/o dificultaron la formulación participativa para la política de reparación a víctimas, en esta parte de la investigación.

Sin embargo, hacer este estudio de caso, implicó una serie de dificultades que hicieron que el desarrollo de este trabajo fuera más lento. Ejemplo de ello, se presentaron ciertos problemas para tratar con las instituciones, quienes solicitaban trámites para poder proporcionar la información, Por lo tanto se alteraron los tiempos estipulados para su búsqueda. Teniendo en cuenta las innumerables visitas a las dependencias a las que había que acudir para diligenciar las solicitudes.

Además de las inconsistencias en cuanto a los horarios de atención en algunas dependencias como el archivo de la Alcaldía de Popayán, y la personería del municipio de Piendamó, quienes no se encontraron al servicio en muchas de las visitas. Otro factor limitante fue la lentitud en la entrega de respuestas por parte de las instituciones, que en algunos casos no proporcionaban la información solicitada y su contenido era incompleto o repetido. Es necesario resaltar que uno de los mayores limitantes para el normal desarrollo de este proyecto fue la inexistencia de información en la dependencia del enlace de víctimas que comprende los años 2011-2013 en Piendamó. En dependencia se afirmó que no existe ningún registro físico ni digital para el tema de las víctimas en el municipio, por lo tanto fue necesario acudir a otras fuentes como líderes comunitarios, quienes aportaron significativa información.

Esta investigación se dividió en tres partes, que representaron los tres objetivos específicos. Primero se trató el proceso para la implementación de la Política de Reparación, que abarcó el Contexto histórico de las víctimas y de la política, consideraciones legales y los procesos que se definieron para su aplicación. En segundo lugar se establecieron los mecanismos para la participación de víctimas en la formulación de planes y programas de reparación. En este punto se realizó una caracterización de la participación ciudadana y comunitaria en Colombia y Popayán, incluyendo este tema a la gestión pública. Finalmente el tercer objetivo permitió identificar las fortalezas y limitaciones de la participación de las víctimas de piendamó. En esta parte de la investigación se identificaron las experiencias de participación de las víctimas en la formulación de los proyectos, los mecanismos, espacios formales de participación y las dinámicas que fortalecieron o dificultaron este ejercicio.

CAPÍTULO I

PROCESO PARA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE REPARACIÓN A VÍCTIMAS.

Este primer capítulo describe el proceso de implementación de la Política de Reparación a Víctimas, el cual es importante porque identifica con soportes históricos y legales, aspectos que tienen que ver con víctimas, la Ley 1448, los actores y receptores, en este sentido, se puede tener mayor claridad del tema mediante una panorámica general de la situación, y permite identificar el cambio del papel del Estado a partir de las acciones en términos legales y humanitarios.

Para realizar el primer capítulo, se utilizó la historiografía bajo la técnica documental, este método hizo posible definir el contexto histórico de las víctimas y de la política de reparación, dando cuenta de los actores, la presencia de actores, receptores, tipo de acciones y el territorio afectado que componen el conflicto armado, las víctimas y la política de reparación. Las fuentes utilizadas fueron textos académicos, documentos institucionales del Centro de Memoria Histórica, Legislación y documentos Conpes.

También se utilizaron datos agregados haciendo uso del método estadístico, de esta manera se pudo identificar la magnitud del contexto histórico de las víctimas y la política de reparación. Las fuentes consultadas fueron informes institucionales y documentos académicos que contenían los estudios y el análisis de este tipo de información. El capítulo resuelve qué es lo que el Estado Colombiano ha establecido en términos legales en temas de reparación dentro de la ley, por lo tanto se dividió en tres partes: la primera desarrolló el contexto histórico de las víctimas y de la política de reparación. La segunda trató sus consideraciones legales y la tercera parte da cuenta de los procesos establecidos para la aplicación de ésta política.

1.1 Contexto histórico de las víctimas y de la Política de Reparación a Víctimas

Las víctimas del conflicto armado en Colombia presentaron sus inicios en la década de los ochenta y los noventa. Esta época se caracterizó históricamente por una agudización de la violencia que generó la proliferación de los procesos de despojo y expulsión. Entre los años 1996 y 2005, la guerra alcanzó los más elevados niveles de victimización en el país. En esta disputa por el territorio y la autoridad local, las relaciones entre actores alzados en armas y la población civil se presentó de una manera terrorista y sangrienta mediante la intimidación, la muerte y el destierro, entre las cuales, las masacres se convirtieron en un signo característico. Cabe señalar, que en escenarios internacionales, el desplazamiento forzado llegó a ocupar el segundo puesto, después de Sudan, de esta manera, los repertorios de violencia de los actores armados registraron su mayor grado de expansión en la historia del conflicto armado Colombiano (Centro de Memoria de Historica, 2013).

Cabe mencionar que aun, cuando la población desplazada es heterogénea y cada vez tiende a diversificarse, los desplazados fueron en su gran mayoría campesinos pobres y personas pertenecientes a comunidades étnicas, afrocolombianas e indígenas; comunidades que en muchos casos fueron ignoradas por el Estado y la sociedad (Bello, 2003). Por lo anterior, la pobreza fue el principal resultado ya que fueron vulnerados sus derechos, además, estas personas han sido históricamente excluidas de la participación política, los beneficios de la economía de acumulación y culturalmente fueron invisibilizadas. No sería muy difícil entender que la única manera en que aquellas comunidades cobraron algún tipo de importancia fue bajo un claro interés de quienes se disputaron el poder en razón de su potencial como comunidad de apoyo o como territorios estratégicos (Bello, 2003). Así mismo el trabajo que han logrado estas comunidades a lo largo de la historia del conflicto, fue de vital importancia para lograr que sus opiniones también fueran tomadas en cuenta dentro las decisiones que el Estado tomaba para mitigar este fenómeno.

En lo que respecta a la población afectada, se puede encontrar que Mujeres, niños y niñas, indígenas y negros constituyeron el grupo más afectado por el desplazamiento forzado. El 33% de los desplazados pertenecieron a comunidades negras, es decir, 957.000 personas. La tasa de expulsión de estas comunidades se registró un 20% mayor que la del resto del

país. La población indígena desplazada representaba el 5% del total de desplazados, esta situación es crítica si se tiene en cuenta que la población indígena corresponde al 2% de la población total del país. Ahora bien, el 48% de la población que se desplazó fueron mujeres, las cuales se convirtieron en cabezas de hogar a causa de la muerte o reclutamiento de sus compañeros. El 44% correspondía a menores de edad, de los cuales el 26% se encontraban en edad escolar, es decir entre 5 y 14 años (Bello, 2003). De ahí que el desplazamiento fue un principal generador de la pobreza para las víctimas y el desarrollo social y económico del país. A esto se añade que fue uno de los factores, y a su vez uno de los resultados, de la profunda exclusión social, la inequidad y la injusticia características de este país" (Bello, 2003).

Por otra parte, el caso de las víctimas en el departamento del Cauca no solo se trató de una exclusión, sino de una desarticulación social, pues se acabaron comunidades, presentando un desarraigo y se desestructuraron procesos colectivos. Además de eso, hay que tener en cuenta factores territoriales que influyeron en la alta presencia del conflicto en esta zona, y con ello el aumento de las víctimas en este departamento. Entre las características se encuentra el punto geoestratégico dentro del cual está ubicado, ya que el largo de toda su extensión cubre los (29.308 kilómetros cuadrados) lo que genera un corredor con conexiones entre la Amazonia, El Océano Pacífico, Valle del Cauca, el Ecuador, a esto se suma la diversidad geográfica, de valles selvas, cordilleras y sus importantes fuentes hídricas que se extienden hasta Valle del Cauca, Antioquia y Caldas (Ortíz, 2010).

En este sentido, tantas dinámicas de victimización generaron distintas características en víctimas del conflicto armado. Por una parte, se encontraban las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley, tanto de las guerrillas como de los paramilitares. Por el otro, surgieron las víctimas del propio Estado. En términos de Justicia Transicional, un problema fundamental fue definir las expectativas de estas víctimas en cuanto a verdad, justicia y reparación, para conocer los requerimientos a los que debían responder los procesos institucionales y poder garantizar estos derechos (Gonzalez, 2010). El homicidio, el desplazamiento y la desaparición forzada constituyeron en conjunto 97.3% de los hechos de violación reportados por las víctimas. En general, la población más afectada

simultáneamente por el homicidio, la desaparición forzada y el desplazamiento fue la población de jóvenes y adultos jóvenes de entre 16 y 45 años (Ver tabla anexa No.1).

Así mismo, además de dar cuenta del contexto histórico de las víctimas del conflicto desde su surgimiento, también es posible brindar una mirada hacia la evolución legal que ha atravesado el concepto de víctima. De esta manera se podrá entender las dimensiones que abarca este término y reconocer su importancia en medio del conflicto armado y la creación de la Ley 1448. En este sentido se define como víctima:

“A todas aquellas personas o grupos de personas que, en razón o con ocasión del conflicto armado interno que vive el país desde 1964 hayan sufrido daños individuales o colectivos ocasionados por actos u omisiones que violan los derechos consagrados en normas de la Constitución Política de Colombia, del Derecho Internacional de los DH, del DIH y del DPI y que constituyan una infracción a la ley penal nacional” (CNRR, 2006).

La definición del concepto de víctima pasó por un debate amplio después de su presentación original en la Ley 975, de 2005. La CNRR acogió esta definición original, más la ampliación que hizo la Corte Constitucional apegándose a los estándares internacionales, especialmente de Naciones Unidas (Corte Constitucional, 2006). El aporte específico de la Comisión a esta definición fue la fecha de corte para empezar a registrar el fenómeno de victimización el cual inició desde 1964. (Gonzalez, 2010).

El tema de la reparación para las víctimas de agentes del propio Estado generó una línea de debate que hizo más lento el proceso de reconocimiento de las víctimas. Este grupo de víctimas decidió apoyar un proceso legislativo en el Congreso colombiano para sacar un proyecto de Ley de Víctimas que las incluyera como beneficiarias de la reparación integral. Como resultado, después de dos años de debate, este proyecto se hundió en julio de 2009 por razones fiscales y por la negativa radical de la administración Uribe a aceptar la existencia de "víctimas de Estado", y por tanto la obligación no solidaria del Estado a reparar en tanto perpetrador (Gonzalez, 2010).

Más adelante con la creación de la Ley 418 de 1997, el Estado Colombiano ratificó los efectos del conflicto armado sobre la población civil, lo que le permitió establecer sentencias para el cumplimiento de los derechos, deberes y reparación de las víctimas. De

esta manera se estableció un régimen de solidaridad con las víctimas provenientes de los ataques terroristas a través del pago de subsidios y de ayuda humanitaria que serviría para aliviar los daños ocasionados a los afectados por estos ataques. En ese mismo año, el Estado promulgó la Ley 387, que configuró el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (Roldán, 2013). Sin embargo, el Estado no contabilizó ni registró con eficacia los padecimientos de la población civil, por lo tanto no asignó los recursos suficientes para enfrentar la problemática y la atención recibida fue prácticamente inexistente (Roth, 2002).

Lo anterior se reflejó en la difícil situación social y económica de las víctimas y en la debilidad del sistema de atención configurado por las instituciones para brindar la cobertura que demandaba la creciente ola de desplazamientos y demás actos violentos producidos a finales de la década de los noventa (Roth, 2002). Después surgió el crecimiento de acciones de tutela presentadas por la población víctima, quienes solicitaron obtener las prestaciones estipuladas en las leyes en materia de ayuda humanitaria, salud, acceso a la educación, vivienda, alojamiento temporal, etc. Esta acción, fue un detonante que activó el mecanismo de control judicial propio del equilibrio entre los poderes públicos (Roldán, 2013).

La Corte constitucional, acumuló el estudio de muchas demandas presentadas por las víctimas, consolidando en el 2004 la Sentencia T-025 que declaró como inconstitucional el estado de crisis humanitaria y ordenó, que la Nación Colombiana debía tener una condición de Solidaridad con las víctimas, y para ello se adoptó una serie de medidas dirigidas a fortalecer la manera de atender esta problemática. Un año después se crea la Ley de Justicia y Paz 975 de 2005, ley que estableció la Justicia Transicional, y que introdujo un cambio en la forma de abordar las violaciones cometidas a las víctimas de la población civil. El país dio un gran paso de la solidaridad a la responsabilidad, basándose en la posición de garante de los derechos humanos que le correspondía brindar al Estado. La Sentencia C-370/2006, declaró exequible la Ley de Justicia y Paz, y dispuso que en caso de que los victimarios no tuvieran la capacidad para indemnizar a las víctimas, el Estado debería asumir en forma subsidiaria su responsabilidad en la reparación (Roldán, 2013). Este proceso que antecedió a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras dejó una gran lección que tiene que ver con los mecanismos para abordar las violaciones masivas de los derechos humanos.

En efecto, el mecanismo judicial, basado en el sometimiento del desmovilizado y su colaboración efectiva con la justicia, fue para las víctimas y la sociedad en su conjunto, un proceso incompleto (Roldán, 2013). Una vez se promulgó la Ley 975, la importancia del dilema de la Justicia Transicional en cuanto al tema víctimas se centró en la revisión que hizo la Corte Constitucional de este marco normativo. Esto se debe a que en el fallo de constitucionalidad del año 2006, la Corte no estuvo de acuerdo con varias estipulaciones ya que las consideró demasiado benevolentes con los paramilitares y demasiado comprometedoras del principio de justicia en medio de la búsqueda de la paz (Gonzalez, 2010). Por lo tanto, la Corte tomó decisiones relativas a las penas, obligó a los desmovilizados a decir la verdad, los tiempos de investigación judicial de los delitos y las responsabilidades de reparación de los desmovilizados, entre otras (Corte Constitucional, 2006).

Más adelante se crea la Ley 1448 de 2011, ley de víctimas y restitución de tierras, que abarcó mejores planteamientos, para tratar a la población víctima, como prueba de ello, fue creado el documento CONPES 3726 de 2012 que, entre otras cosas, incluyó los mecanismos de participación de las víctimas y asumió la inclusión del enfoque diferencial en la política pública, características que no eran planteadas en los anteriores proyectos de ley. Se definió que los alcaldes, gobernadores y el Comité Ejecutivo de Atención y Reparación a las víctimas, contaría con un protocolo de participación efectiva a fin de que se brindaran las condiciones necesarias para el derecho a la participación, (Ley 1448, 2011). Como respuesta a ello, se adoptaron distintas mesas de participación de víctimas en el país.

Cabe señalar, que la reparación es un problema transversal que genera interdependencias entre distintos procesos de Justicia Transicional. Esto se reflejó al revisar con detalle los debates generados a partir de la implementación de los principales componentes de la reparación integral, acentuando los límites y las posibilidades del rol que asumió la Corte Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) en este contexto. Ya que si se quiere avanzar en reparación integral garantizando los derechos de las víctimas, conservando los incentivos para los perpetradores y así poder avanzar en la construcción de las condiciones adecuadas para la reconciliación; es necesario que haya coherencia en la forma en que se

complementen y se coordinen mutuamente las dinámicas institucionales en conjunto, y no sólo del mandato legal asignado a la CNRR (Gonzalez, 2010).

En este sentido, la vía judicial presentó serias dificultades para la caracterización y definición de las víctimas. Esto fue reflejado en el tipo de pruebas que se exigían para acreditar su condición y ser parte del proceso; la capacidad institucional para el acompañamiento y la defensa jurídica de sus intereses. También se presentó una incapacidad del sistema judicial para procesar con agilidad a los desmovilizados y emitir fallos que contuvieran medidas de reparación; la seguridad de las víctimas que participaban como testigos; la ocurrencia de nuevos hechos de victimización y la posibilidad de participación efectiva de la víctima en el proceso, con el objetivo de conocer la verdad de los hechos ocurridos (Gonzalez, 2010). Como una forma de alternativa, el CNRR generó ciertos criterios para la reparación integral que constituyeron la base para la creación del programa de reparación individual por la vía administrativa (Gonzalez, 2010).

Dicha orientación significó la definición del concepto de víctima, que como fue visto anteriormente, tuvo varias consecuencias importantes que caracterizaron el enfoque de reparación administrativa que se aplica en Colombia. En primer lugar se definió un universo de víctimas que va de 1964 a 2005, año de promulgación de la ley. Y segundo, al contrario de las recomendaciones que se hicieron para el caso peruano, la reparación se entendió en su sentido más amplio como reparación integral; y se incluyeron un conjunto amplio de violaciones a los derechos humanos como tipos de victimización que debían ser reparados (Gonzalez, 2010). (Ver tabla anexa No. 2 y 3).

1.2 Consideraciones legales de la Política de Reparación a Víctimas

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras 1448 de 2011 estableció un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en la presente ley, las cuales fueron vistas por un marco de Justicia Transicional con el fin posibilitar hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición. De esta manera, se reconoció legalmente a las víctimas y así se dignificó esta condición a través de la materialización de los derechos vulnerados, bajo las medidas judiciales necesarias que respalden la reparación.

Para tal caso se tuvo en cuenta las consideraciones legales expuestas en el capítulo IV de la presente ley, aquí se trató la “Reparación a víctimas”. No obstante es importante señalar algunos decretos que soportaron la ley y ayudaron a direccionarla, tales como: las instituciones encargadas de llevar a cabo lo expuesto en los artículos y los mecanismos para lograrlo, que son pertinentes para la sección de la ley que se quiere analizar. En este sentido, el Decreto 4634 de 2011 definió la importancia de la creación de un modelo de Justicia Transicional, y la necesidad de crear un mecanismo de reparación. No sólo con el objetivo de materializar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, reparación y las garantías de no repetición, sino, adicionalmente en aras de reducir las desigualdades existentes entre la sociedad Colombiana y las víctimas del conflicto armado, para así cimentar el proceso de transición y reconciliación Nacional, sobre bases sólidas de equidad e igualdad social.

Así mismo, se estableció la necesidad de fortalecer la política social y de atención a la población pobre, vulnerable y víctima de la violencia. Para ello, el Estado promulgó una institucionalidad con la capacidad de fijar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la inclusión social y la reconciliación. Por lo tanto mediante el Art.170 de la Ley 1448, se delegó a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional como el Departamento Administrativo encargado de fijar las políticas, planes generales, programas para la asistencia, la reintegración social y económica de esta población (Decreto 4155,2011).

De la misma manera, el Decreto 4633 del 2011 y el Artículo 205 de la Ley 1448, ratificaron la obligación del Estado en responder efectivamente a los derechos de los pueblos indígenas en cuanto a la reparación integral, la protección, atención integral y restitución de sus derechos territoriales. Cabe decir también que con el hecho de reconocer a la población indígena se puede evidenciar el carácter diferencial que identifica esta ley, puesto que las reparaciones tienen que ser coherentes con las necesidades de las víctimas, en este caso, el Estado garantiza que los pueblos indígenas puedan asumir el control de sus propias instituciones, formas de vida, de desarrollo económico y hacer efectivo el goce de sus derechos humanos (Ley 1448,2011)

Por otra parte, para que los derechos enunciados por la ley fueran debidamente ejecutados, se estableció un universo de personas a las cuales aplican los derechos y beneficios otorgados, para ello. El Art.3 de la ley 1448 definió que:

“Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 01 de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno” (Ley 1448, 2011).

El artículo también definió como víctimas al “cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente” (Ley 1448 de 2011, Art.34). De la misma manera, se consideraron víctimas las personas que sufrieron un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización. Por lo tanto, se entiende que se puede llegar a ser víctima sin la necesidad de que el hecho victimizaste se haya sufrido directamente.

A su vez, varían los escenarios por las cuales se puede llegar a ser víctima del conflicto armado. Las “víctimas” solo entran en un universo, que definió sus características y condiciones. Ahora bien la ley estableció distintas formas para que la estas fueran reparadas como ejemplo: el parágrafo 1 de la ley ratificó las formas de reparación cuando la víctima es miembro de la fuerza pública. Además los párrafos 2 y 3 establecieron quienes no podían ser considerados como tal dentro de esta ley como: quienes hayan sufrido daños por delincuencia común y los grupos armados organizados al margen de la ley (Ley 1448, 2011). Para este artículo se dieron algunas demandas de inconstitucionalidad generadas con las sentencias C-250/ 2012 y C-280/2013, las cuales trataron ambigüedades en la definición de víctima y otras inconsistencias como la manera de su reparación vista en los Art.51, 60, 66, 67, 75, 127 y 132.

Como ya fue visto, el título IV de “Reparación a Víctimas”, trató la reparación en distintos ámbitos, por lo tanto se dividió en los siguientes capítulos: El capítulo I trató las

Disposiciones Generales mediante el Art: 69, el cual se refirió a las medidas de reparación y a su vez aclaró que se implementaría a favor de la víctima dependiendo a la vulneración de sus derechos y las características del hecho victimizante. Por lo tanto el Art. 70 adoptó un programa integral dentro del cual se incluyó el retorno de la víctima a su lugar de residencia o la reubicación y la restitución de sus bienes inmuebles, el cual estuvo dentro del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. El capítulo II, dictó las Disposiciones generales de restitución mediante el Art: 70, y el capítulo III desarrolló lo expuesto en el anterior capítulo mediante los Art. 72, 73,74 hasta 122.

En este orden de ideas el capítulo IV trató la restitución de Vivienda, el V los créditos y pasivos, el capítulo VI la formación, generación de empleo y carrera administrativa, el VII la indemnización por vía administrativa, el capítulo VIII las medidas de rehabilitación, el IX las medidas de satisfacción, el capítulo X las garantía de no repetición y para finalizar el capítulo XI trató otras medidas de reparación como la reparación colectiva dispuesta en los Art. 151 y 152(Ley 1448,2011).

Tabla No.4 Marco legal de la política de reparación a víctimas

Tema	Norma	Artículo
Cambio institucional	Decreto 4155/2011	Art: 18, 170 Ley 144 de 20114
Instituciones encargadas	Decreto 4633 de 2011	Art:150 de la Constitución Política Art: 205 Ley 1448 de 2011
Reparación integral	C-205 Ley 1448 Participación conjunta Medidas de reparación C 462 /2013, Decreto 4634 / 2011	Art: 3 , 4, 6,75, 14, 69,70, 73, 74,123,132,134, 135, 205
Fijación de recursos económicos	Sentencia C-280/13	Art: 3, 51, 60,61, 66, 67, 123, 132 y 125 de la Ley 1448
Enfoque Diferencial	Ley 1448 y C 4635/ 2011	Art: 13, 205

Fuente: Ley 1448 de 2011. Elaboración propia.

El presente cuadro muestra de carácter general el marco legal que rige la política de reparación a víctimas, para ello, se agrupó cada norma y sus artículos de acuerdo al tema tratado. Como se puede observar, el primer cuadro trata un cambio institucional, en este caso fue transformada la Agencia Presidencial para Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, en Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

mediante el decreto y los artículos expuestos en el cuadro. En un segundo plano, se encuentran las instituciones encargadas y principalmente se compromete al Estado en ser el primer ente que garantice los derechos de las víctimas y la responsabilidad que requiere el tema de la diversidad étnica y cultural de la Nación. El tercer cuadro trata la reparación integral, la cual abarca una serie de significados como la participación conjunta, medidas de reparación, en las cuales se encuentra la materialización del daño mediante la reparación administrativa y las ayudas humanitarias y de emergencia. Cabe resaltar que este marco normativo abarca una cantidad significativa de artículos desde todos los ámbitos, los cuales garantizan la reparación de los derechos vulnerados y las garantías de no repetición, de esta manera se refleja el papel de garante de derechos humanos que le corresponde brindar al Estado, sin embargo queda abierta la posibilidad de todo su cumplimiento en vista de las dificultades institucionales presentadas en la aplicación de la ley.

1.3 Procesos establecidos para la aplicación de la Política de Reparación a Víctimas.

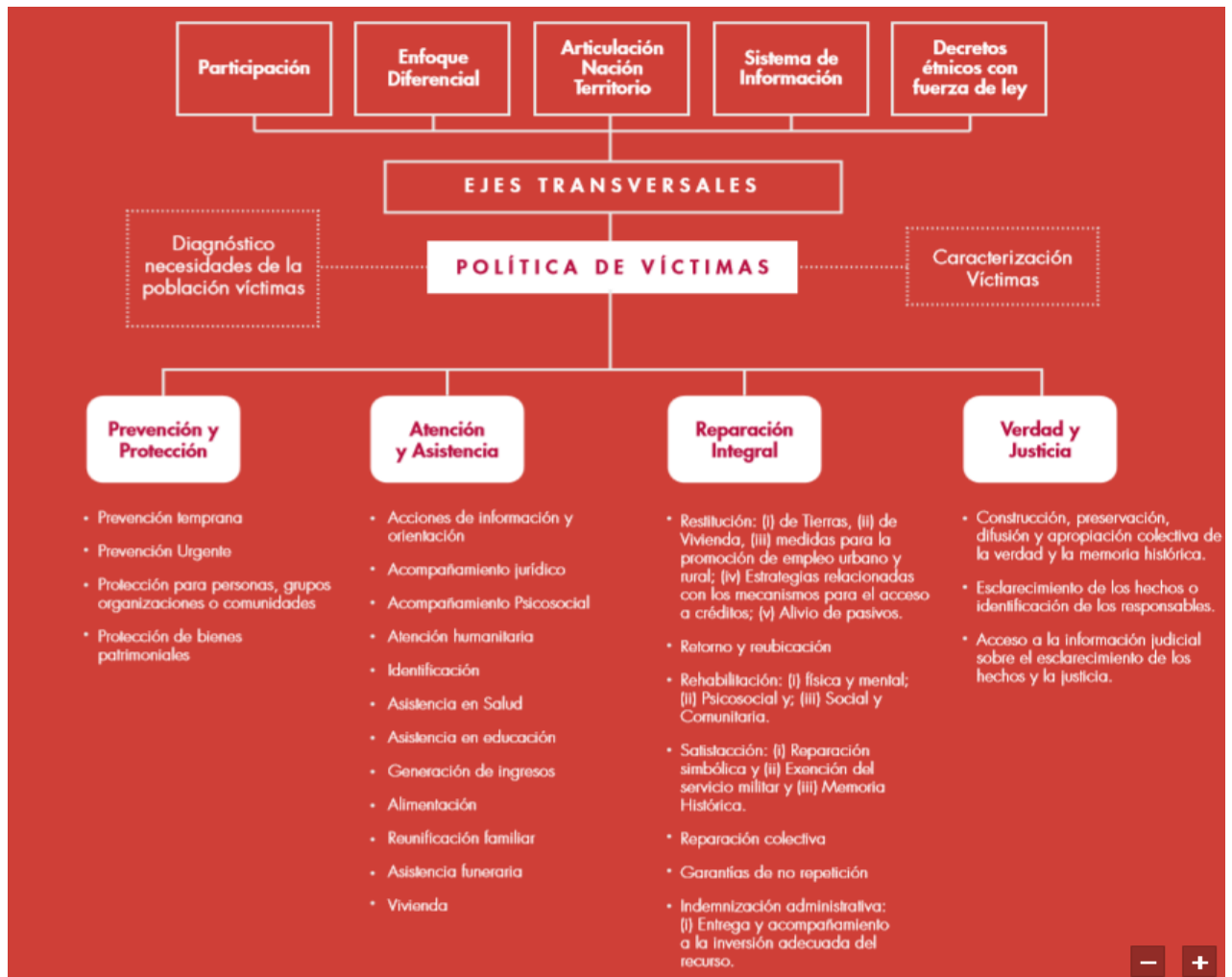
La política de reparación a víctimas es la intervención integral del Estado dirigida a individuos, familias o colectividades que se han visto afectadas por los actores del conflicto armado en el marco de infracciones al DIH. Estas violaciones pueden ser: homicidios, masacres, secuestros, desapariciones forzadas, torturas, delitos contra la libertad e integridad sexual entre otros actos, que tienen que haber ocurrido en el marco del conflicto armado. Por anterior, la Ley 1448 de 2011 estableció la política de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, cuyo objeto principal fue restituir y garantizar el goce efectivo de los derechos de estas víctimas.

Uno de los mecanismos principales para llevar a cabo tal fin, fue el uso de la Justicia Transicional durante un periodo de diez años, con el cual se pudo fortalecer el Estado Social de Derecho; reconocer y garantizar los derechos las víctimas en su condición vulnerable; repararlas; restituir sus predios y territorios despojados; impulsar el acceso a la verdad, justicia y los instrumentos necesarios para la reconciliación y garantías de no repetición (Unidad para las víctimas , 2016).

Por lo tanto las acciones que contempló la Ley 1448 fueron enmarcadas a partir de componentes que agruparon medidas específicas y establecieron los objetivos de la ley. En

el siguiente esquema, se muestran los ejes principales por los cuales se desarrolló la política de víctimas y los ejes transversales que sirvieron como base para aclarar hacia donde se debía orientar los intereses de esta política.

Esquema No.1 Componentes de la Política de Víctimas



Fuente: Orientaciones para la Incorporación Estratégica de la Política Pública de Víctimas y Restitución de Tierras en los Planes Territoriales de Desarrollo.

De acuerdo al esquema anterior, la Política de Víctimas se estructuró a partir de cuatro componentes que permitieron el desarrollo sus objetivos. Algunos los estos ejes trasversales fueron importantes en terminos de la consolidacion de la política y fueron parte clave para la implementación. Puesto que fortalecieron la capasidad institucional a la cual le correspondía crear los mecanismos para le ejecucion de los programas. El primero de

ellos es **la prevención y protección**: donde el Estado utilizar estrategias para prevenir las violaciones a los DH y adoptar medidas de dimensión individual o colectiva para la protección integral para las víctimas. **Atención y asistencia**: tiene como objetivo la recuperación de las condiciones para lograr una vida digna, y la incorporación a la vida social, política y económica que permitan el goce efectivo de los derechos. Se debe tener en cuenta enfoque diferencial y el respeto a las costumbres y usos étnicos de las comunidades, evitando acciones de tipo discriminatorio (Unidad Para las Víctimas, 2016).

Reparación integral: la población víctima debe ser reparada de forma, integral y diferenciada, de carácter individual o colectivo, para compensar los daños ocasionados por el conflicto, entre las medidas de reparación una de las más destacadas es la restitución de tierras, considerada como medida preferente de reparación según el Art.73 de esta ley.

Verdad y justicia: las víctimas tienen derecho a su reconocimiento como tal y al de sus familiares, reconocer los motivos, hechos y circunstancias en que se cometieron los hechos victimizantes, la identificación de los responsables y su respectiva sanción. Para ello el Estado debe garantizar los mecanismos para difundir la verdad, los tiempos y espacios serán definidos por las comunidades, y así, tener en cuenta estimaciones adecuadas para su comunidad y cultura. Se busca mitigar el dolor individual y colectivo de las víctimas y proporcionar su bienestar (Unidad para las victimas , 2016).

La participación de las víctimas, el sistema de información, la articulación Nación territorio y el enfoque diferencial que aparecen en el esquema, son ejes transversales creados para apoyar de forma integral el cumplimiento de la política, ya que generaron técnicas de articulación territorial, facilitaron la comunicación con la población, incentivaron el uso de tecnologías de información y comunicaciones para la prestación de servicios y fortalecieron las capacidades institucionales, territoriales y sociales. El componente que se analizó en este caso es el de **reparación integral**. Según el artículo 69 de la ley, las víctimas tienen derecho a obtener las medidas de reparación que propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica (Unidad Para las víctimas , 2016).

Tabla No.5 Competencias del componente de reparación integral de la Ley 1448

Componente de reparación integral	Definición	Acciones que establecidas por el Estado
Restitución	Restablecimiento de la situación existente de las víctimas antes de la vulneración de sus derechos, según la Ley 1448 y el decreto 4800 en el marco de la restitución se complementa :	Restitución de tierras: restablece el derecho que tienen las víctimas sobre los territorios que les fueron despojados o que se vieron obligados a abandonar forzosamente. Implica una restitución jurídica, y material del bien inmueble o predio en cuestión.
		Restitución de vivienda: atiende a través del subsidio familiar de vivienda a las víctimas por despojo, abandono, pérdida o deterioro.
		Medidas para la promoción del empleo rural y urbano: se brindan herramientas necesarias para que las víctimas puedan entrar a competir en el mercado laboral en igualdad de condiciones.
		Estrategias relacionadas con los mecanismos para el acceso a créditos: en condiciones especiales para la recuperación de capacidad productiva con de líneas de crédito de redescuento.
Indemnización	Es la materialización de los derechos vulnerados, se tiene en cuenta la naturaleza, hecho victimizaste, daño causado y estado de vulnerabilidad actual de la víctima.	Entrega de la indemnización administrativa
		Acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos, para que la reparación económica impacte positivamente a las víctimas y se traduzcan en una mejor condición de vida.
Rehabilitación	programas y acciones de carácter medico jurídico y psicológico para el restablecimiento de las condiciones físicas y psicológicas de las víctimas	Las acciones se harán por cuenta del SNRIV, Para el enfoque psicosocial las medidas que se desarrollan son: Rehabilitación física y mental, Rehabilitación psicosocial, Rehabilitación social y comunitaria.
Retornos y reubicaciones	permite avanzar en la restitución derechos, rehabilitación socioeconómica y garantías de soluciones duraderas para víctimas de desplazamiento forzado	Se desarrollan acciones para el restablecimiento y reparación de las personas desplazadas por la violencia, estas pueden elegir voluntariamente entre retornar al lugar habitual de residencia, o reubicarse en otro sitio en condiciones de vulnerabilidad; además el Estado debe proporcionar garantías de seguridad y dignidad
Satisfacción	Medidas de carácter material o inmaterial, para restablecer la dignidad de las víctimas y difundir la verdad sobre los hechos victimizantes. De esta manera se	Medidas institucionales: Exención en la prestación del Servicio Militar. Aceptaciones públicas de los hechos y solicitudes de perdón público Acompañamiento en la entrega de restos óseos de las víctimas a sus familiares. Investigación, juzgamiento y sanción de los responsables de las violaciones de los DH

	proporciona el bienestar y se contribuye a apaciguar el dolor de las víctimas.	<p>Medidas en torno a la recuperación de prácticas y escenarios socioculturales, que buscan la preservación y honra de la memoria de las víctimas y comunidades afectadas por violaciones a los DH y DIH:</p> <p>Actos de homenaje y dignificación Conmemoración de fechas representativas para las comunidades. Construcción de lugares o monumentos de memoria. Fortalecimiento de la tradición oral. Recuperación de escenarios de encuentro comunitario. Recuperación de tradiciones socioculturales perdidas.</p> <p>Medidas dirigidas a la sociedad civil:</p> <p>Foros, conversatorios, talleres, cátedras, etc. Festivales, muestras, exposiciones. Expresiones artísticas(audiovisuales, música, literatura, teatro)</p>
Garantías de no repetición	Son acciones que evitan la repetición de las violaciones de derechos humanos; para ello Se requiere la aplicación de protocolos para brindar protección oportuna a personas en riesgo extraordinario o extremo que han sido víctimas	<p>Lucha contra la impunidad Programas de desarticulación de los grupos armados Políticas integrales de desarme, desmovilización y reintegración Retiro del servicio de los funcionarios públicos a cargo de hacer cumplir la ley que se aparten de la Constitución y de las normas Demarcación y desminado en zonas de retorno o reubicación Protocolos para proteger a los niños y niñas víctimas reclutamiento Acciones que ayuden a mitigar los patrones culturales de discriminación frente algunas poblaciones; Programas que apoyen los procesos locales de reconciliación</p>
Reparación colectiva	Busca la reconstrucción del tejido social y la devolución de la confianza en el Estado.	<p>Reconocimiento Dignificación Recuperación psicosocial</p>

Fuente: (Unidad Para las víctimas , 2016).

Este cuadro presenta información sobre el contenido de la política de víctimas, específicamente en lo que tiene que ver con la reparación integral, aquí se muestra la definición de cada componente de reparación y las acciones estipuladas por el gobierno, con las cuales se pretende hacer efectivo lo acordado por dicha ley. Además se puede entender el objetivo por el cual ha sido creado cada componente y también identifica la población a la que van dirigidas las acciones de cada uno de ellos, es decir, el cuadro presenta lo que la ley pretende hacer y cómo lo va a hacer.

En este sentido, se puede observar que las acciones que se pretendió ejecutar pertenecían a componentes de reparación en todos los ámbitos, por lo tanto se llamó reparación integral, la cual va desde la indemnización administrativa, restitución, rehabilitación, retornos y reubicación, hasta las garantías de no repetición y la reparación colectiva. De acuerdo a la ley estas acciones permitirían un mejor acceso a la justicia, puesto se garantiza una mejor

participación de las víctimas en cuanto al conocimiento de sus derechos y la posibilidad de hacerlos efectivos. Sin embargo el panorama toma otra forma a la hora de poner en marcha los programas lo que es producto de la desarticulación de las instituciones y la falta de voluntad política, esto implica que lo expuesto en este cuadro siga siendo nada más que postulados.

Por otra parte, la participación de las víctimas, criterio que es visto como un eje transversal para la creación de la política, generó el término de participación efectiva, el cual es visto como el ejercicio que estas hacen mediante el uso y disposición real y material de los mecanismos democráticos y los instrumentos previstos en la Constitución y las leyes. (Unidad para las víctimas , 2016). Según el Artículo 2.2.9.1.2 del Decreto 1084 de 2015, las víctimas tienen derecho a informarse, intervenir, presentar observaciones, recibir retroalimentación y ayudar de manera voluntaria, en el diseño de los instrumentos de implementación, seguimiento y evaluación de las disposiciones previstas en la Ley 1448.

Teniendo en cuenta lo establecido en los Decretos 4633, 4634 y 4635, la entidad territorial debe garantizar las condiciones y apoyo para la participación de la población víctima. Para ello se debe contar con la participación en el Comité de Justicia transicional además de los dos representantes de la Mesa de Víctimas, un representante por cada uno de los pueblos y comunidades étnicas del área de influencia del Comité, participando en la formulación de los Planes Integrales de Reparación colectiva (Unidad Para las víctimas , 2016).

También es importante señalar que la política pública para las víctimas, no se limitó a la prestación de un único servicio, como ocurrió con las políticas sectoriales, esta política abarcó una serie de competencias, que se convirtieron en un amplio portafolio dirigido a este grupo poblacional. En este sentido se crearon una serie de instituciones, rutas procesos y procedimientos, que debían planear y ejecutar de manera articulada, las entidades encargadas en los diferentes niveles de gobierno (Unidad para las víctimas , 2016). Tales competencias debían ser aplicadas por las entidades territoriales, las cuales se rigen bajo la articulación de normas de competencias generales como las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007, a las cuales fueron articuladas las necesidades específicas para la población que determinó la Ley 1448. De esta manera la política de reparación a víctimas tendría que ser articulada al Plan de Desarrollo Territorial.

Esquema No.2 Competencias territoriales en la Política Pública de Víctimas y Restitución de Tierras



Fuente: (Unidad para las víctimas, 2016).

El esquema anterior muestra, la prestación de servicios en temas estratégicos para la calidad de vida y restitución de derechos, como parte de la intervención integral a favor de las víctimas y con competencia de las entidades territoriales tales como: educación, vivienda, generación de ingresos etc. Además incluyeron acciones específicas que benefician a las víctimas como: prevención y protección, auxilio funerario, atención humanitaria reparación, procesos de restitución satisfacción, para lograr una articulación de los derechos y necesidades de las víctimas en los planes de desarrollo territorial.

Para tal fin, fue necesario un proceso de descentralización, en donde las entidades territoriales comprendieran funciones compartidas entre departamentos, distritos y municipios para la prestación de servicios fundamentales, la cual debía ser imparcial, beneficiando a todos los habitantes, y con mayor razón aun, cuando la transferencia de los recursos proviniera de nivel Nacional. Es por ello que en la distribución de estas competencias para el tema de atención y reparación a víctimas en los tres niveles de gobierno, fue creado el criterio de corresponsabilidad que asignó funciones a cada componente (Unidad Parara las Víctimas, 2016).

En cuanto a la inclusión de la política de víctimas en los Planes de Desarrollo Territorial, cada componente debía ser articulado a un área del plan mediante unas acciones y medidas;

un claro ejemplo para este ejercicio podría ser: La participación como medida, debía tomar la inclusión de las mesas departamentales y distritales, por lo tanto, su inclusión en el plan de desarrollo sería: Dimensión poblacional, Línea Estratégica atención a grupos vulnerables y un Capítulo específico para víctimas cuyas acciones se concentraran en el diagnóstico de necesidades, definición de compromisos, asignación de recursos, la consideración de particularidades por enfoque diferencial (Unidad Para las Víctima,2016). (Ver tabla anexa No.6)

Teniendo en cuenta lo escrito en estos tres subtítulos se puede entender a la Ley de Víctimas en un elemento integrador que reúne argumentos de la Corte Constitucional en materia de la reparación. Entre sus aspectos más importantes está: el reconocimiento estatal de las víctimas, la participación social y el cambio que adquiere el Estado, que pasa de la solidaridad a la responsabilidad, basándose en la posición de garante de los derechos humanos que le correspondía brindar. También la ley se diferencia de las demás políticas sectoriales ya que no se limitó a la prestación de un único servicio, pues tiene una diversidad de competencias que se convierten en amplias oportunidades que la población víctima tiene para hacer efectivos sus derechos. Por lo tanto fue necesaria la articulación de varias instituciones las cuales tienen el deber de planear y ejecutar de manera articulada las rutas y procesos necesarios para ejecutar lo planteado por la ley.

En este sentido hace parte fundamental la articulación de los PTD, pues aquí se crean los escenarios para la articulación de las víctimas en la sociedad a las que se tiene que otorgar ciertos beneficios, prueba fidedigna de que ya no son invisibilizadas y que el Estado en la obligación garantizar sus derechos y la reparación de los mismos bajo un carácter diferencial que hace que la reparación sea efectiva y pertinente. Por lo tanto se genera un proceso de descentralización, en donde Estado debe promover técnicas para la ejecución de esta ley, entre ellas la capacitación de los funcionarios públicos de todos los niveles, en especial los entes territoriales que son encargados de llevar los procesos directamente a las poblaciones y la asignación de recursos para ello. De esta manera se desarrollarían de manera óptima los programas. La ley presume tener planteamientos más concretos legalmente, y para una mejor funcionalidad, es sumamente importante que se haga una buena promulgación acerca de cómo ejecutar de manera eficiente lo propuesto.

CAPITULO II

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN COMUNITARIA PARA EL PROCESO DE REPARACIÓN A VÍCTIMAS DENTRO DE LA LEY 1448 DE 2011

Este capítulo identifica los mecanismos de participación comunitaria para el proceso de reparación a víctimas, siendo importante porque ubica teóricamente conceptos clave como gestión pública, participación comunitaria, gobernanza y gobernabilidad, los cuales deben ser abordados para desarrollar el tema de participación y así lograr un mejor entendimiento acerca de la dinámicas en el desarrollo de las políticas públicas en el país.

Para la realización de este capítulo se utilizó la historiografía bajo la técnica documental. Este método hizo posible caracterizar la participación ciudadana en Colombia, la participación comunitaria en política social, logrando evidenciar los casos en donde se manifestó este tipo de participación. Para ello fue necesario dar cuenta de los mecanismos de participación, el nivel de formalidad, los niveles, cambios de la participación en el país, los espacios dispuestos y el tipo de experiencias. Las fuentes que se utilizaron comprenden documentos académicos como libros, artículos y textos técnicos como las cartillas elaboradas por Acción Social, también se recurrió a la legislación en la Constitución Política y los documentos Conpes.

Además se utilizaron los datos agregados con el método estadístico, por el cual se pudo conocer la magnitud de la participación ciudadana y comunitaria en algunas experiencias para el caso de Colombia, las fuentes tomadas fueron documentos académicos y el Censo Nacional Calificado de las Juntas de Acción Comunal 1993 (DIGIDEC). Este capítulo fue dividido en tres partes: la primera da una caracterización de la participación ciudadana en Colombia y Popayán, la segunda comprende la participación comunitaria en la gestión de política social y finalmente la tercera parte da cuenta de las experiencias de participación comunitaria en política social, en especial los acasos de participación comunitaria de las víctimas.

2.1 Caracterización de la participación ciudadana en Colombia y Popayán

Aunque la participación provenga desde mucho antes de la creación de Colombia como república, en el país su significado ha ido evolucionando a medida de las necesidades de la sociedad civil y de la legitimación del Estado, es por ello que su significado, va tomando cada vez mayor trascendencia y se van aumentando sus competencias, perspectivas y modalidades. En este sentido “La participación es un proceso social de intervención, el cual resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder” (Velásquez, 2003). Como acción individual la participación implica el sentimiento de los ciudadanos de estar involucrados en el juego político, de ser tomados en cuenta en el debate y no el sentimiento de tener que esperar pasivamente las medidas favorables a su destino (Vargas, 1994).

Desde una perspectiva comunitaria, se puede entender como un proceso en el que actúan distintas fuerzas sociales, en busca de sus respectivos intereses, los cuales pueden variar siendo de clase, género, generación etc. La intervención puede ser directa o por medio de sus representantes, con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas de organización social y política (Velásquez, 2003). Por lo tanto, se refleja una coordinación de los individuos, en cuanto a sus intereses en común, quienes obtendrán mayor fuerza y más posibilidades de ser escuchados mediante su previa organización.

Ahora bien, en Colombia la participación tuvo sus antecedentes desde la segunda mitad del siglo XX, época caracterizada por el clientelismo y autoritarismo, en donde la tiranía del Estado como respuesta ante la protesta ciudadana era vista como legítima ante gobernantes y gobernados (Velásquez, 2003). El clientelismo cobró fuerza gracias al sistema bipartidista conformado por el Frente Nacional, aquí se repartió el Estado y se excluyó la participación de cualquier propuesta diferente para conducir el país. De esta manera la relación de los gobernantes y sociedad civil, implicó una “amistad instrumental”, en la cual un actor de alto status socio-económico utiliza sus recursos e influencia para proporcionar seguridad y beneficios a otros de menos status, a cambio, ésta persona debería ofrecer su continuo apoyo y asistencia general (Velásquez, 2003). Se intercambiaban votos por favores y se generó un aparente ambiente de seguridad que caía bien para una sociedad profundamente

desigual, donde la labor del Estado era insuficiente. Así, el clientelismo fue visto como el ingrediente esencial para configurar el sistema político del país, pues el intercambio de bienes por lealtades se configuró como la manera de ver la función del Estado y de definir el lugar del pueblo, Así fue percibido como algo normal en la cultura política de los ciudadanos (Velásquez, 2003).

Esta situación cambió, ya que los ciudadanos respondieron negativamente, generando una crisis social y política, acreditada por una insurgencia que exigía espacios en el escenario político. Entre los grupos de presión social se encontraban los abstencionistas, quienes no percibían las elecciones como un elemento favorable para llevar a cabo sus intereses. Se aumentaron las protestas ciudadanas ante la incapacidad del Estado para satisfacer la demandas de la población, y por último otro factor influyente fue la intensidad del conflicto armado en el país. Como resultado, el cierre institucional entró en crisis y creó las condiciones propicias para su reforma (Velásquez, 2003).

Cabe resaltar que a finales de la década de los 50 ya había algunos indicios de reformas participativas en el sistema político distintas a las del voto como: la acción comunal, que fue un mecanismo de participación comunitaria que se extendió muy rápidamente en todo el país y la planeación participativa, mediante el Art.15 del Decreto 1306/1980, que fue un instrumento para incorporar a la población en la decisiones públicas. También la Ley 281 de 1974 que fomentó la creación de los consejos verdes en los municipios de todo el país, mediante los Art.45, 337 y 338 del Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente. De esta manera los consejos estarían integrados por ciudadanos interesados en el tema ambiental y por el personero municipal (Velásquez, 2003). El desarrollo de estas experiencias fue desigual, algunas con menor cobertura, dejaron alto impacto en cuanto a la planeación y la definición de estrategias para enfrentar los problemas de las ciudades en el país y otras como los consejos verdes con alto impacto en términos de cobertura desarrollaron menor crédito (Velásquez, 2003).

De la misma manera En ciudades como Popayán, San pedro y Santa Martha se realizaron campañas verdes y tres encuentros regionales de intercambios de experiencias, a los cuales asistieron 357 delegados de las diferentes regiones. Mientras tanto, para 1978 existían 21.752 juntas, de las cuales el 80% se ubicaban en zona rural, y a ellas estaban afiliadas

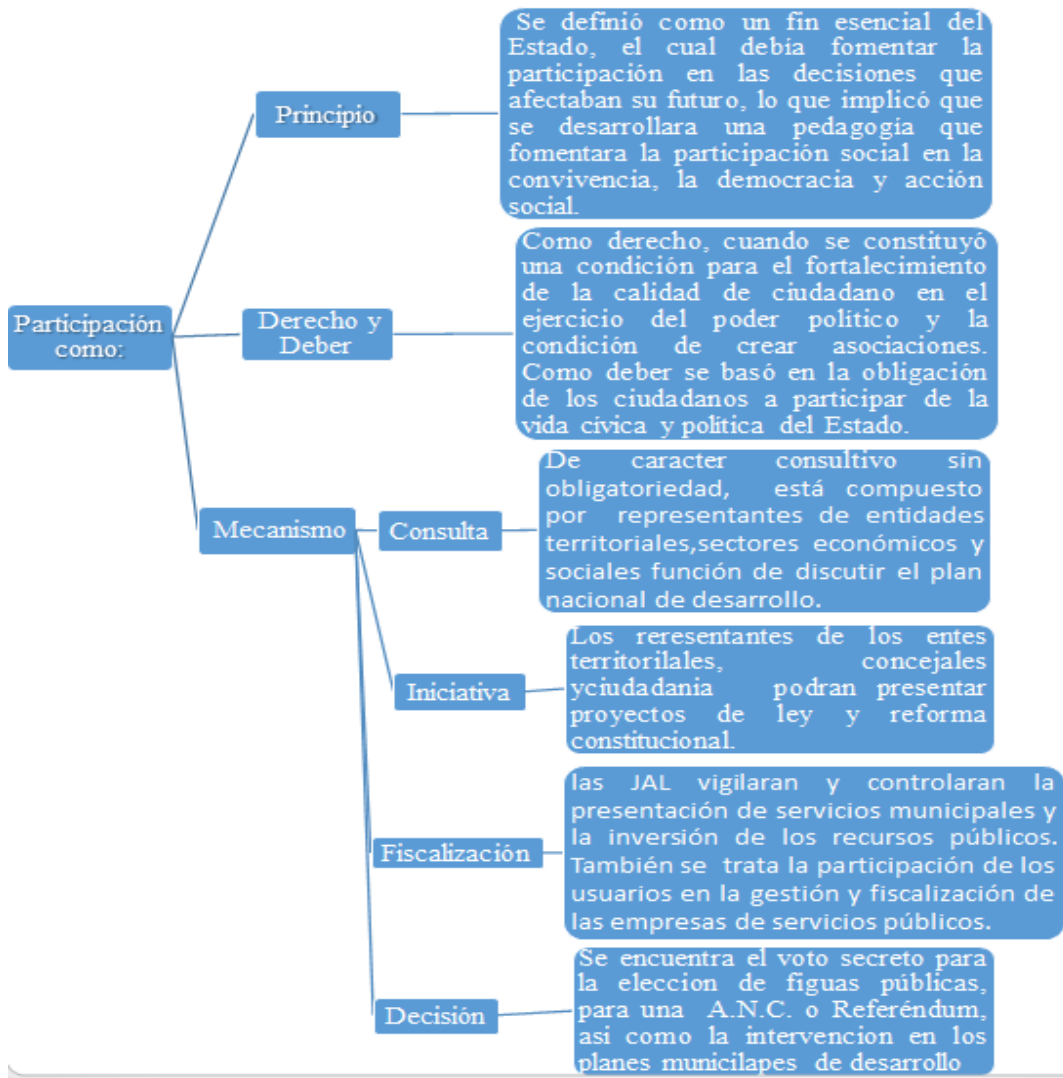
1'331.356 personas equivalentes al 6% de la población del país. Por lo tanto, las juntas de acción comunal se consolidaron rápidamente con ayuda del Estado y se multiplicaron en ciudades y campos (Velásquez, 2003). Por otra parte las otras instancias de intervención ciudadana como la planeación participativa lograron un papel relevante para la participación ciudadana a gran escala en todo el país (Velásquez, 2003).

La crisis en el modelo de intermediación política Colombiana tuvo su fin en 1990 y 1991, en estos años se pudo convocar y elegir una Asamblea Constituyente, que por primera vez en la historia tuvo en cuenta la presencia de sectores que habían sido excluidos de la vida Nacional y relegados de la representación política bipartidista como: indígenas, exguerrilleros sindicalistas, representantes de movimientos sociales, entre otros (Uribe Hincapié, 1995). Con el fin de reconstruir las relaciones del Estado-sociedad civil, se trataron temas de la reforma del sistema político, descentralización política administrativa y el fortalecimiento de la justicia.

Es así como la Constitución Política del 91 definió nuevas posibilidades para la participación ciudadana y comunitaria. En primer lugar, Colombia fue definida como un Estado Social de Derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista (Vargas , 1994). Este principio sustentó la base de la participación en cuanto a sus niveles, formas y mecanismos, pues es deber del Estado facilitarla y promoverla. En la constitución se definieron claramente los espacios sobre los cuales la comunidad podía intervenir de manera directa y permanente, de esta manera se establecieron determinados artículos para su cumplimiento.

Además de eso Hernando Torres denominó como “territorios” para la intervención a los servicios públicos domiciliarios, servicios sociales, poblaciones específicas, producción y trabajo, gestión pública y control, planeación participativa, administración territorial, contratación administrativa, funciones administrativas, las acciones contra las autoridades públicas y de participación política (Vargas , 1994).(Ver tabla anexa No.7)

Esquema No.3 La participación en la constitución Política de 1991



Fuente: Participación social Planeación y Desarrollo Regional. Elaboración propia.

El esquema aquí representado trata la participación ciudadana desde la constitución de 1991. En este sentido la participación fue tratada bajo unas características que definieron su importancia y fines, es por ello que el esquema representa la participación como un principio, como derecho y deber, los cuales son tratados en el Art. 95 de la constitución. En ellos se expresa que el fin último de la participación es hacer que el ciudadano tenga la certeza de poder incidir en el debate, el análisis y la determinación de los factores que inciden en su vida diaria, por lo tanto se fomentó la pedagogía de la participación social en la convivencia, la democracia y la acción social. Por otra parte, como medio para ejercer

este derecho, fueron creados los mecanismos de participación, los cuales se dividieron según su función como el mecanismo de consulta, iniciativa, de fiscalización y decisión.

Además, en el Art.103, se establecieron los mecanismos de participación y se dejó abierta la posibilidad para que a través de leyes orgánicas y ordinarias se incluyeran otras instancias y mecanismos (Velásquez, 2003). La C.180/94 dictó las normas sobre los mecanismos, más adelante la Ley Estatutaria 134 /1994 los regulo y estableció las normas por las cuales se rige la participación democrática de las organizaciones (Ley 134,1994).

Tabla No.8 Mecanismos de Participación

Mecanismo	Definición	Artículo
Voto Programático	Quienes elijan gobernantes y alcaldes imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato.	Art.2 59
Iniciativa Popular	Es el derecho de un grupo de ciudadanos a presentar proyectos de ley y actos legislativos ante el congreso de la Republica.	Art.2
Referendo	Convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe, rechace o derogue un proyecto o norma vigente, se cubren todos los niveles Derogatorio: acto legislativo de una ley, ordenanza, acuerdo o resolución a consideración del pueblo para que este decida si lo deroga o no. Aprobatorio: Acto legislativo, una ordenanza, acuerdo etc. Que no haya sido adoptado por la corporación pública correspondiente a consideración del pueblo para que este decida si lo aprueba o rechaza.	Art.3 ,4 y 5
Revocatoria del mandato	Es el derecho político por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o alcalde.	Art. 6
El Plebiscito	pronunciamiento del pueblo convocado por el presidente de la Republica, mediante el cual apoya o rechaza una decisión del ejecutivo	Art.7
Consulta popular	Una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional hasta nivel local es sometida por el primer mandatario nacional, departamental según el caso, a consideración del pueblo, para que este se pronuncie formalmente al respecto.	Art.8
El Cabildo abierto	Reunión pública de los consejos distritales, municipales o de JAL en la que los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés público.	Art.9

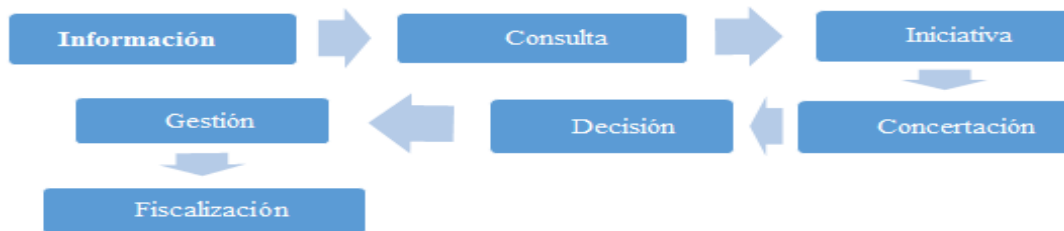
Fuente: Ley 134, 1994. Elaboración propia.

Este cuadro presenta los mecanismos de participación, los cuales pueden ser de origen popular como: la iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas, el cabildo abierto, y la revocatoria del mandato. Y de origen de autoridad pública se encuentran el plebiscito, el referendo y la consulta popular. Por otra parte, se puede

observar la constitución acoge todos los mecanismos de participación por medio de los cuales la sociedad civil tiene la oportunidad de intervenir, ya sea mediante el voto, el referendo, una revocatoria del mandato etc. Estos mecanismos son el soporte legal suficiente para que los gobernantes se acojan al pueblo y no el pueblo se someta a sus intereses. Sin embargo, la actualidad Colombiana dicta otro escenario en vista del poco conocimiento de estos mecanismos por parte de la sociedad civil, la falta de promulgación de los mismos y la infinidad de restricciones por parte del Estado cuando se quiere acudir a algunas de las instancias participativas.

En este sentido la participación operó en varios niveles que permitieron analizar de forma hacia dónde iba dirigida la participación con respecto a los roles podrían desempeñar. De esta manera, se pueden determinar cuáles son las áreas que debían fortalecerse, para lograr una buena articulación entre la sociedad civil y las acciones estatales, debido a la importancia de la inclusión de los ciudadanos en la formulación de planes, pues estos conocen los problemas, ya que son los directamente afectados.

Esquema No.4 Niveles de Participación



Fuente: Manual sobre Participación y Organización Para la Gestión Local. Elaboración propia

Este esquema donde se puede reflejar el tipo de relación que puede existir entre ciudadanos, representantes y gobernantes. Aquí se parte de la información, que comprende el conjunto de datos, hechos y mensajes, a través de los cuales los participantes conocen e interpretan una situación, adquiriendo elementos de juicio para su conducta. Por lo tanto la forma en cómo se articula la transmisión de esa información y el acceso que el ciudadano tenga va a definir el tipo y la frecuencia de su participación (Delfino , 2010). Después se abre paso a la consulta, procedimiento que tiene en cuenta opiniones en algunos aspectos de la situación para así, tener un elemento de juicio ante la toma de decisiones. Esta consulta debe ser

recíproca, pues es un proceso de retroalimentación. Luego se presenta la Iniciativa, en donde los participantes formulan sugerencias direccionadas a solucionar un problema o cambiar una situación (González , 1996). Posteriormente se encuentra la Concertación que define la solución más conveniente ante un problema y los medios para ejecutarla mediante el acuerdo de dos, más personas o un colectivo, para así llegar a la decisión, en donde se adopta una forma de actuación sobre un problema, que se escoge a partir de la formulación de varias alternativas, y posteriormente poder hacer la Gestión, que lleva a cabo el manejo de un conjunto de recursos destinados a ejecutar las labores para obtener el resultado final (González , 1996).

En este punto se refleja en qué medida es tomada la opinión de los ciudadanos para formar parte de los procesos de toma de decisión o en la negociación de proyectos o políticas públicas. Por último se encuentra la fiscalización, que hace vigilancia, ya sea individual o colectiva, para el cumplimiento de las decisiones tomadas. (González , 1996). Así mismo, la participación ciudadana está dividida en dimensiones o formas. Las dimensiones corresponden al lugar que ocuparía la participación de la población, es decir, el ámbito en que se desarrolla y el tipo de intereses que predominan

Tabla No.9 Dimensiones o formas de la Participación

Dimensión	Descripción
Participación política	Se tratan las habilidades políticas de las personas, la relación entre representantes, representados y el conocimiento y uso de los mecanismos de participación. Entre mejores sean las habilidades políticas de los líderes, será mayor la capacidad de articularse con las instituciones y lograr objetivos.
Participación cívica	Es la capacidad de una sociedad para organizarse frente a lo público no estatal. La densidad de organizaciones cívicas y personas que hacen trabajo voluntario. Estas han demostrado incidencia de las organizaciones en la vitalidad democrática y en el crecimiento económico.
Confianza institucional	Es la confianza de los ciudadanos en sus instituciones, y la tranquilidad que estas generan en la vida cotidiana”. Ya que confiar en ellas posibilita una articulación.
Participación en medios	Son actividades que realizan los medios para movilizar a la población en pro de un objetivo. Es necesario el frecuente consumo de los mismos para estar actualizado en el entorno, condición importante para la cohesión social.
Corresponsabilidad cívica	Los ciudadanos y los líderes tienen deberes que los obligan a ser corresponsables con sus gobernantes para llevar a cabo sus planes de desarrollo. Una sociedad con altos índices de capital social, debe contener ciudadanos involucrados.
Relaciones horizontales	Determinan que las relaciones con otros son un punto de partida para la generación de redes comunitarias sólidas y duraderas.

Fuente: La Participación Ciudadana y el Medio Ambiente: una relación que debe cambiar. Elaboración propia

Del presente cuadro se puede decir que una de las dimensiones que se destaca es la participación política, puesto que esta reúne las acciones que hacen que la ciudadanía tenga incidencia en los asuntos públicos, los cuales son de su competencia, ya que los resultados que de aquellas decisiones devengan afectaran directamente a la sociedad civil, y depende de su interés para participar y/o la capacidad y estrategia de los representantes, para hacer legítimo el derecho a participar, el cual cubre cualquier forma de movilización para ello y no excluye niveles en el sistema político, es decir “ *El votante participa a través de su voto, como el secretario de Estado participa en la elaboración de una demanda política*” (Delfino , 2010).

A su vez, también se puede analizar que estas formas están relacionadas si se tiene en cuenta el principio democrático y participativo que alude la constitución del 91, pues su relación depende de la trascendencia que se le otorgue a las actividades realizadas por los ciudadanos, las cuales son vistas como expresión y manifestación ante esa democracia. En este sentido se puede entender que la participación de los ciudadanos es imprescindible en el entramado institucional y político para el buen desarrollo de un sistema político democrático (Delfino , 2010). Sin embargo, también es importante el papel que juegan los líderes dentro de las instituciones y la arena política; puesto que son piezas importantes en el mantenimiento de un sistema político, estos deben cumplir su papel adecuadamente, ser competitivos y mantener a sus votantes así como también representar a todos los sectores de la sociedad y cumplir unas reglas de juego bajo ciertos valores democráticos (Delfino , 2010).

A manera de ejemplo se puede tener en cuenta la acción del voto ciudadano, el cual aporta su valoración sobre el sistema político, también está legitimando las instituciones y a su vez está evaluando a quienes están en el poder (Delfino , 2010). Se debe agregar, que el votante de alguna manera es influenciado por los medios en la medida en que se moviliza en pro de sus objetivos. Además de eso independientemente de cual sea el verdadero escenario en el país acerca de este principio, la constitución también resalta que la soberanía reside exclusivamente del pueblo del cual emana el poder político y se puede ejercer de forma directa o a través de sus representantes, por lo tanto, debe haber una organización entre los ciudadanos para que se legitime la representación (Delfino , 2010).

De esta manera se presentaría la participación cívica, en donde es necesario que existan relaciones horizontales que enseñen a los ciudadanos que relacionarse con otros puede ser el punto de partida para la generación de redes comunitarias sólidas y duraderas. En este sentido debe haber una corresponsabilidad cívica, la cual alude que los ciudadanos y líderes tienen deberes que los obligan a ser corresponsables con sus gobernantes para llevar a cabo sus planes de desarrollo, ya que una sociedad con altos índices de capital social, debe contener ciudadanos involucrados con su familia, trabajo, comunidad y líderes sin individualismos (Plazas Herrera , 2012).

Por su parte, como un referente de espacios dispuestos para la participación en el departamento del Cauca, la Alcaldía Municipal de Popayán, con el propósito de facilitar la interacción del Gobierno con la ciudadanía, dispuso canales presenciales y virtuales, para llevar a cabo los procesos de participación dispuestos en la ley. Con ello se buscó informar a la ciudadanía sobre los diferentes espacios y canales para interactuar con la administración. De esta manera se dieron a conocer los cronogramas de actividades para que las personas intervinieran en la construcción de planes, programas y proyectos del municipio. También se buscó el acceso de forma oportuna a la información y se facilitó el ejercicio de control social a la gestión. En este sentido los espacios presenciales se encuentran en la Alcaldía Municipal de Popayán, en donde se reciben las peticiones, quejas, reclamos y opiniones de los ciudadanos con relación a la gestión administrativa vigente. (Ver tabla anexa No.10)

Como manera de control social, el municipio de Popayán cuenta con mecanismos de difusión y promoción de la participación entre los cuales están los espacios virtuales como el sitio web: www.popayan.gov.co, el correo institucional: pqr@popayan.gov.co y línea telefónica, el punto de atención al ciudadano que a la misma vez es la Alcaldía Municipal, y las redes sociales vigentes. La administración atenderá las opiniones, mensajes o aportes siempre y cuando estos no sean calumnias, amenazas o de alguna forma que puedan ocasionar daños materiales o morales contra la entidad, de lo contrario esta se verá obligada desechar aquellas opiniones.

Cabe resaltar que el sitio Web está dividido por canales, los cuales responden a las diversas áreas que se deben consultar tales como: **El Canal Planeación y Ejecución**, aquí se

publica el plan de participación y los documentos de política que se van a poner en discusión, así como los documentos definitivos correspondientes a planes programas y proyectos. De la misma manera en el **Canal de Participación** se encuentran los foros y encuestas que publica la entidad para la intervención con la ciudadanía. Por otra parte, el Canal de Rendición de Cuentas está dispuesto para publicar anuncios a la ciudadanía para las ODMs, cumplimiento de metas, informes a la ciudadanía, Consejo, Contraloría, e informes de gestión para Gobierno en línea. También se encuentra el canal de **Atención a la Ciudadanía** para que las personas interpongan las peticiones quejas y reclamos, es un servicio de atención en línea con acceso al chat (Alcaldía Municipal de Popayán).

El desarrollo de estas prácticas participativas facilita una mayor implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos y se legitima el modelo de democracia participativa. Con el fomento de estas nuevas tecnologías se amplía la posibilidad de comunicación y participación ciudadana en la política. Cabe resaltar que estas tecnologías también son usadas por partidos, líderes y asociaciones, quienes las utilizan como mecanismos para mejorar la interactividad con los ciudadanos o electores y con ello promocionar y difundir la participación, sin embargo el uso de estos nuevos mecanismos requieren la intervención, divulgación y fomento para su uso, así como también es importante tener en cuenta aspectos como la garantía de la privacidad, y la precisión y control en la fase de recuento en caso de tratarse de votaciones electrónicas (Delfino , 2010).

Otro factor positivo es la ventaja de la movilidad, y facilita la flexibilidad en tiempo. Sin embargo existen otros aspectos que obstaculizan estos procesos, como las personas que poseen dificultades para el acceso a estos medios ya que hay debilidades técnicas para su manejo entre la población y no es nuevo que la tecnología no es accesible a la totalidad de los ciudadanos , a esto se llamada “brecha digital” por lo tanto se genera una exclusión digital que se sumaría a otros factores de exclusión social como el carácter económico, cultural y político (Delfino , 2010).

2.2 Participación comunitaria en la gestión de política social

Las sociedades contemporáneas demandan cada vez y con mayor fuerza una profundización y ampliación de la democracia, como sistema político y en lo particular a la democratización de la gestión pública. Por lo tanto, una mejora en la gestión es directamente proporcional al perfeccionamiento de la democracia. Si bien, es entendido que un sistema es más equitativo cuando extiende progresivamente el grado de descentralización democrática del poder de decisión, si los partidos políticos logran ampliar la capacidad de representar demandas de actores locales, comunitarios y no solo sectoriales (Guerra , 2012).

Es así cómo surge el paradigma social que trata la búsqueda de una democracia plena, que fortalezca la participación, el derecho a la información, a la asociación y la expresión sobre lo público, es decir, el derecho de las personas a participar individual y colectivamente en la gestión pública, lo que se denomina como “El derecho de participación ciudadana en la gestión pública” (CLAD). Que es el proceso de construcción social de las políticas públicas que conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, organizaciones y comunidades y pueblos indígenas (CLAD, 2009).

De esta manera, el derecho a la Participación ciudadana en la gestión pública conllevó a establecer mecanismos para ello y a ser vista como un derecho y como una responsabilidad por parte del Estado y los ciudadanos. En este sentido, se percibe como un derecho activo exigible a los poderes públicos, una vez se hayan establecido y garantizado las acciones para su ejercicio en los procesos de gestión pública. Y es vista como una responsabilidad cívica en cuanto los miembros de una comunidad se integren, ya sea de forma individual o mediante sus organizaciones y movimientos representativos (CLAD, 2009). De la misma manera, dada la complejidad de las sociedades modernas, uno de los requisitos para su funcionamiento es que los intereses de las personas logren organizarse de modo que se conformen acciones colectivas. Puesto que el sistema político tiende a representar a ciudadanos que no solo se manifiesten como individuos, si no, como ciudadanos pertenecientes a una organización (Guerra , 2012). Esto refleja la importancia del desarrollo

de las capacidades de las organizaciones sociales, puesto que los intereses de la ciudadanía entraran a ser concertados si hay una previa organización social.

Por otra parte, la inclusión de la participación ciudadana en la formulación y evaluación de proyectos tiene como objeto llegar a consensos entre intereses que se contraponen ya que provienen de sectores diferentes. De esta manera, se podrá encontrar un equilibrio entre Democracia y eficiencia. Puesto que un factor eficaz para lograr con éxito la implantación de un proyecto es tener en cuenta la opinión pública (Guerra , 2012). Cabe resaltar que pueden existir varios problemas, principalmente para lograr una autentica representatividad, o también para que los costos de tiempo y dinero no sobrepasen el presupuesto disponible. También se pueden obtener beneficios, ya que se da lugar a la recolección de información directa, detectando a si posibles causas que puedan paralizar el proyecto. Por lo tanto se sitúa el riesgo posible y la aceptación del mismo en función de los beneficios que se espera obtener. De esta manera la participación aumenta la racionalidad y la eficiencia administrativa cuando se tiene en cuenta los intereses y las opiniones de la población a la cual va dirigido el proyecto (Guerra , 2012).

Cabe mencionar también que existieron dos fundamentos que justificaron el compromiso de la intervención ciudadana en tareas gubernamentales. El primero de ellos tiene que ver con el rol de la participación ciudadana como respuesta a fallas de la gestión gubernamental tradicional. En este caso, ante la evidencia empírica de las fallas que presentaba el gobierno en su desempeño, la sociedad entró a suplir estas iniciativas y mecanismos, que en la mayoría de casos fueron ineficientes e inadecuados (Cano, 2008). Por lo tanto se produjeron reformas que pretendían reducir el Estado y delegar tareas públicas a particulares, así como también adaptar prácticas gerenciales del sector privado al terreno público. Es así como el Estado cedió terreno y descargó sus responsabilidades públicas. El segundo argumento trató la utilidad de la participación ciudadana para reducir los costos de transacción y de operación en las actividades gubernamentales, ya que se entendió a la participación ciudadana como algo útil en la medida que reducía los costos y las responsabilidades del gobierno, ya que los actores fueron concebidos como colaboradores descentralizados del gobierno (Cano, 2008).

No obstante, es importante resaltar que aunque haya una utilidad del recurso ciudadano, el poder de decisión política lo conserva el aparato gubernamental, que a la misma vez es el que promueve la participación social. Pero no como el derecho a intervenir en los asuntos públicos, si no como un deber de los ciudadanos, el cual ve limitadas sus funciones y espacios a lo permitido por el gobierno (Cano, 2008). De esta manera cabe cuestionar la labor de un gobierno que limita el papel de los actores a tareas aisladas, desaprovechando las oportunidades de interacción entre el Estado y la sociedad.

En este sentido, las formas de participación en la actividad gubernamental son analizadas desde los mecanismos de participación ciudadana que promueven los enfoques de gobernabilidad y gobernanza. Teniendo en cuenta que *Gobernabilidad*, es la capacidad de gobernar, generar y aplicar políticas para la solución de problemas, en donde las herramientas principales son las estructuras y los sujetos gubernamentales (Cano, 2008). Y la *Gobernanza*, está definida como la manera de gobernar, por lo tanto hay un desarrollo social e institucional duradero, que genera un equilibrio entre el Estado, la sociedad y el mercado (Cano, 2008).

El primero de ellos va de acuerdo con el **grado de participación de los ciudadanos en la gestión pública**: en este caso se habla de cuatro niveles de participación, dentro de los cuales se implementan distintos mecanismos, entre ellos está *la información*, aquí toman fuerza las leyes que garantizan el acceso a la información y los mecanismos que garantizan la posibilidad de contar con información acerca del funcionamiento del gobierno (Cano, 2008). En este sentido, se puede evidenciar el cambio que ha sufrido el principio de provisión de la información gubernamental, la cual iba desde la base de una necesidad de conocer hacia el principio de un derecho por conocer (Cano, 2008).

Otro nivel de participación es *La consulta*, es de forma directa ya que el grado de incidencia de los actores en la gestión pública depende en gran medida de la representatividad del ente gubernamental ante la opinión suministrada por los ciudadanos. Entre los mecanismos se encuentran: las encuestas de opinión de satisfacción de usuarios, la formación de consejos consultivos y las juntas asesoras (Cano, 2008). En el nivel de *cooperación o cogestión*, los mecanismos se presentan a nivel local mediante la creación de comités, asociaciones de ciudadanos y ONG. Y en el nivel de *decisión*, los mecanismos

son: el presupuesto participativo y consejos ciudadanos con poder de decisión. Pertinente analizar el poder de decisión real con el que cuentan los participantes (Cano, 2008).

El segundo criterio, va de acuerdo con **la etapa del ciclo de políticas públicas en las que se prevé la participación ciudadana**, la sociedad adquiere un rol determinante, porque se modifican las expectativas, procedimientos y concepciones de su relación con el gobierno. En este caso, las políticas públicas son decisiones de gobierno que incorporan la opinión pública, participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados en su condición de ciudadanos electores y contribuyentes, diluyendo las fronteras entre lo público y lo privado (Aguilar, 1992, p36). En este sentido, el presente criterio se divide en cuatro etapas, que son: *la intervención en el surgimiento del problema y en la inclusión en la agenda*, define el problema y de actores gubernamentales y no gubernamentales, los cuales deciden si lo incluyen en la agenda como problema público (Cano, 2008).

La siguiente etapa trata el *diseño de la política*, que fija las bases técnicas y jurídicas para los objetivos, instrumentos para la intervención y las modalidades operacionales de la acción pública. En esta etapa la participación de actores sociales es innecesaria a menos que se necesite reforzar la legitimidad de la PP. Los actores implicados en el diseño y programación y formalización dependen de los regímenes Nacionales porque los procesos legislativos presentan restricciones ante la participación ciudadana de las políticas diferente a la formulación del problema (Cano, 2008). Después se encuentra *la implementación*, que ejecuta lo planteado, constituye un conjunto de decisiones que deben tener en cuenta los actores y recursos, puesto que ejecutar cualquier política requiere del concierto entre los actores necesarios para lograr los objetivos y estar preparados para cualquier situación que obstaculice la implementación (Cano, 2008). Finalmente se encuentra la *Evaluación de la política*, en donde una vez cumplidos los pasos anteriores, la política debe ser evaluada para apreciar los efectos de esta acción gubernamental (Cano, 2008).

A continuación se muestra un esquema que representa la combinación de los mecanismos de participación ciudadana frente a los dos criterios desarrollados, los cuales son: el nivel de participación de los ciudadanos en la gestión pública y la etapa del ciclo de política en las que tiene lugar dicha participación.

Tabla No.11 Mecanismo de participación ciudadana resultantes de los dos criterios utilizados

Según la etapa del ciclo de políticas	Según el grado de participación de los ciudadanos			
	Información (If)	Consulta (Cs)	Cooperación (Co)	Decisión (De)
Definición del problema (Dpr)	If, Dpr	Cs, Dpr	Co, Dpr	De, Dpr
Diseño (Ds)	If, Ds	Cs, Ds	Co, Ds	De, Ds
Implementación (Im)	If, Im	Cs, Im	Co, Im	De, Im
Evaluación (Ev)	If, Ev	Cs, Ev	Co, Ev	Ev, Ev

Fuente: Participación Ciudadana en las Políticas Públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza.

Esta tabla puede ser entendida como una matriz que muestra las posibles combinaciones de mecanismos de participación. Las combinaciones se pueden encontrar en mayor o menor medida en el enfoque de gobernanza o de gobernabilidad. A manera de ejemplo, se toman los casos sombreados de color rojo en la presente tabla, el ejemplo muestra que la gobernanza democrática tiende a privilegiar mecanismos de participación ciudadana del nivel de decisión en la etapa de diseño o sea el caso (De, Ds), mientras que el enfoque de gobernabilidad recurrirá con mayor frecuencia a mecanismos de participación del nivel de consulta en la etapa de evaluación, es decir en el caso (Cs, Ev) (Cano, 2008). Es decir que la voz de la ciudadanía solo se tendrá en cuenta para los momentos más convenientes.

A partir de los planteamientos anteriores, es evidente que hay una amplia diferencia entre los enfoques, puesto que la gobernabilidad implica establecer un conjunto de reformas las cuales son impuestas desde arriba, aplicadas a países en transición y desarrollo por organismos de financiamiento externos que pretenden insertar medios para controlar o complementar las burocracias que no funcionan, estableciendo nuevas relaciones institucionales entre el sector público y privado así como organizaciones sociales. Esta perspectiva se denominó la nueva gestión pública (NGP), la cual está basada en el nuevo institucionalismo económico (Cano, 2008). Por lo tanto el enfoque generaba un gran optimismo acerca de su aplicabilidad universal, pero los resultados obtenidos no fueron los prometidos. Esto se debe a que las reformas gerencialitas fueron impuestas desde afuera y la existencia de problemas y contextos políticos diferentes para cada gobierno. Por lo tanto

las reformas no tuvieron las mismas consecuencias que en los países aplicados, los cuales ya eran desarrollados (Peters, 2001).

Ahora bien, teniendo en cuenta la complejidad de las sociedades latinoamericanas y las demandas ciudadanas que exigen espacios de interlocución con el Estado, se incrementó el interés por darle importancia a la acción pública y por reivindicar la participación ciudadana dentro del proceso de decisión política. Por lo tanto se tuvo en cuenta la gobernanza participativa o nueva gobernanza democrática con el fin de rescatar dicha dimensión política de la participación ciudadana (Cano, 2008). La cual se basa en la idea de que ni los expertos de la burocracia ni los representantes políticos cuentan con la información e incluso con las competencias necesarias para la implementación de una política pública. Por lo tanto las decisiones gubernamentales aisladas de intercambios con la sociedad pueden generar graves errores (Peters, 2001).

Cabe decir también que las diferencias entre estos dos enfoques se presentan tanto de manera práctica como teórica, debido a que el modelo participativo parte del supuesto que define que el comportamiento de los individuos está motivado, tanto en sus vidas personales como organizacionales por incentivos de “solidaridad” que conducen a participar en lugar de incentivos “materiales” que los conducen a maximizar sus propios beneficios, argumento que no está presente en lo tratado por la NGP, la cual define que la racionalidad humana está dirigida a la obtención de ganancias(Peters,2001).

Algunas diferencias de orientación y contenido entre la nueva gerencia (NGP) y la nueva gobernanza democrática parten de varios criterios señalando particularmente el caso de la implementación de reformas a nivel de gobiernos locales debido a que las mejores experiencias y prácticas sobre las cuales hace referencia la NGP provienen del nivel local de gobierno y de la misma forma las posibles virtudes del dialogo democrático propuestas por la gobernanza derivan de la proximidad de los actores no gubernamentales con el aparato estatal a escala local (Cano, 2008).(Ver tabla anexa No.12)

Es importante resaltar que una de las diferencias más notables entre estos dos enfoques radica en que mientras el modelo de mercado puede reducir el papel del ciudadano al papel de consumidor, el modelo participativo enfatiza en fortalecer la dimensión política de los actores sociales e intenta fortalecer la participación democrática por vías alternas de

votación. Esta perspectiva amplía y reconoce la diversidad y complejidad del comportamiento humano, tratada de manera reducida en las bases teóricas de la NGP, la cual resulta incompleta a la comprobación empírica de sus postulados (Cano, 2008). En este sentido, se necesita volver la mirada sobre el proceso de las políticas en lugar de observar exclusivamente las estructuras dentro de las cuales dichos procesos tienen lugar. Aclarando también que el modelo de participación no está claramente articulado, como lo está el modelo de mercado de las reformas administrativas (Cano, 2008).

2.3 Experiencias de participación comunitaria en política social

En el ámbito comunitario las principales experiencias de participación en Colombia se dieron con la Ley 11 de 1986 que reglamentaron las Juntas Administradoras Locales (JAL) en las comunas y corregimientos, las cuales ya habían sido creadas por la reforma constitucional de 1968. De esta manera se posibilitó la contratación entre comunidad y municipio para la ejecución de determinadas obras o realización de funciones específicas, entre ellas la representación de usuario de los servicios en las juntas directivas de las empresas públicas. Más adelante la nueva Constitución Política acogió y amplió normativamente estas posibilidades y con el Art.318 se precisaron las funciones de JAL reforzando su poder (Vargas , 1994).

Para la época de 1990 un estudio de PAMCOMUN sobre una muestra de 525 municipios informa que solo en el 15,6% de estos los consejos municipales habían adelantado alguna acción para la creación de comunas y corregimientos, de los cuales en solo el 4,95% de los encuestados las JAL estaban funcionando (Vargas , 1994). En el 8,7% estos municipios había representantes de las ligas de usuarios en las juntas directivas de empresas de servicios y en el 52% de los municipios se presentó algún tipo de contrato entre el municipio y la comunidad para la construcción de infraestructura social en cultura, salud, educación y de vías como caminos y puentes. Es importante resaltar que este estudio no tuvo en cuenta ciudades como Barranquilla, Cartagena, Cali, Pasto, Neiva, Medellín, y Armenia, en donde ya estaban funcionando las JAL (Vargas , 1994). Se puede analizar entonces que los mayores casos de participación comunitaria se presentaron en la construcción de obras de infraestructura con el fin de buscar funcionalidad y disminuir costos. Pero en otras instancias administrativas y de toma de decisiones no se presentó la

voluntad de generar una verdadera participación comunitaria por parte de Alcaldes y consejos territoriales.

Por su parte algunas experiencias de participación comunitaria en el país en años anteriores, en Colombia se rescata que se haya presentado la iniciativa para la época, sin embargo, los propósitos y resultados no respondían a una verdadera participación comunitaria que tuviera en cuenta la voz de la ciudadanía. Un ejemplo de ello se presentó en los casos de participación comunitaria dispuestos por Padres Usuarios de Hogares Comunitarios de Bienestar en Cundinamarca, aquí se concluyó que la participación comunitaria promovida por el ICBF se dio alrededor de grupos aislados y que estos quedaron reducidos al hecho de que la persona fuera usuaria o beneficiaria de algún proyecto, o a la colaboración de estas en algunas tareas y al aporte de información requerida para la elaboración del diagnóstico que pocas veces fue tomado en cuenta para un verdadero análisis estructural de la realidad o para alcanzar un nivel organizativo con la comunidad (Vargas , 1994).(Ver tabla anexa No.13)

En otros casos hubo un reconocimiento de la realidad, de los intereses colectivos, potenciales y se llegó a generar la cohesión grupal, que en el mejor de los casos ocupó un papel activo en la implementación del proyecto, o hacer propuesta y formular alternativas generalmente hechas por líderes. Sin embargo las propuestas que lograron ser tenidas en cuenta fueron reformuladas por la institución a fin de articularlas a sus pretensiones, y fueron pocas las que generaron una movilización del colectivo y ser negociadas con la entidad y otros organismos. Por lo tanto se aclara que los niveles alcanzados por pocos grupos fueron el resultado de procesos político organizativos anteriores y no de orientación institucional (Vargas , 1994).

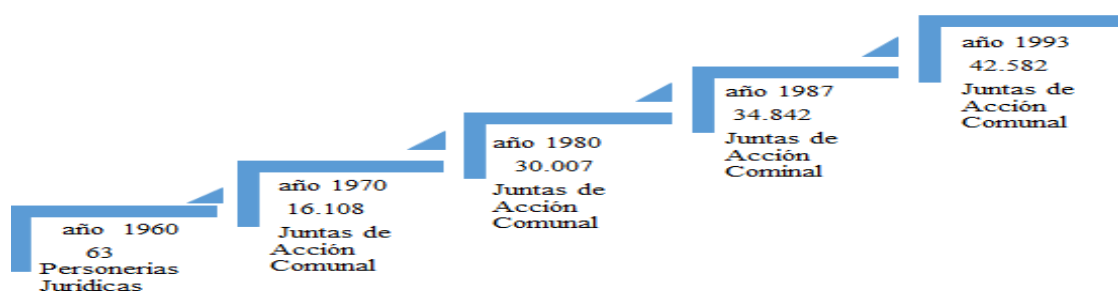
Sin embargo y paradójicamente en las experiencias presentadas el Estado fue el que tomó la iniciativa para avanzar en nuevas posibilidades de participación comunitaria y no como se esperaba de una demanda que proviniera desde las comunidades de la sociedad civil. También se evidenció que las múltiples propuestas de participación por medio de mecanismos organizados declaraban una fragmentación de la organización social y los alcances de la participación comunitaria (Vargas , 1994). Por otra parte cabe señalar las Juntas de Acción Comunal, para las cuales se formuló el Plan de Desarrollo Comunitario

durante la Administración de César Gaviria, en donde se propuso que las comunidades debían estar debidamente organizadas para llevar a cabo proposiciones de autogestión y participar en procesos de desarrollo local, municipal, seccional y Nacional. Otro de los puntos tocados en el plan es que las instituciones debían estar interrelacionadas y coordinadas para prestar el apoyo necesario a los procesos de desarrollo emprendidos por comunidades organizadas.

De esta manera se pretendía hacer efectiva la participación ciudadana y el ejercicio democrático de las propias comunidades (Vargas , 1994). Este plan de consolidar el Sistema Nacional de Organización y Participación Comunitaria permitió organizar la oferta y la demanda de necesidades de participación. Por un lado se priorizó el desarrollo de una cultura de participación y a la concertación local de los planes de desarrollo así como también se reconocieron las duplicidades institucionales y se creó el Consejo Nacional de Integración y Desarrollo de la Comunidad con el Decreto 646 de 1992 (Vargas , 1994).

De la misma manera, el Art.318 de la constitución determinó las funciones para que la ciudadanía participara en asuntos públicos como: Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico, social y de obras públicas; Vigilar la prestación de los servicios municipales y las inversiones que se realicen con recursos públicos; Formular propuestas de inversión ante las autoridades, encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión; Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal; Ejercer las funciones que les deleguen el consejo y otras autoridades locales(constitución política, 1991)

Esquema No.5 Juntas de Acción Comunal para el año 1993 según el Censo Nacional Calificado



Fuente: Participación Social, Planeación y Desarrollo Regional. Elaboración propia.

El presente cuadro muestra la dinámica que tuvo la creación de Juntas de Acción Comunal desde los años 1960 hasta llegar a 1993, la cual presenta un incremento de JAC por décadas. Además de eso, otro rasgo importante que cabe señalar es que Inicialmente las JAC se localizaban en un 80% para zona rural y el 20% en sector urbano. Pero para 1993 la situación cambió un poco, y se registró que el 70% de las juntas se presentaron en zonas rurales y un 30% urbanas. En cuanto al número de afiliados el 47% fueron de zona urbana y el 53% rural. Dato que es importante señalar cuando se tiene en cuenta que para la época la distribución de la población se concentraba de manera amplia en zonas urbanas (Vargas , 1994).

Cabe señalar también, que estas cifras hicieron referencia a la participación en la construcción material del país en cuanto a la creación de escuelas, camino, iglesias, acueductos, servicios y enfatizó en los Congresos Nacionales de Acción Comunal realizados desde 1970 como referentes para relacionar este crecimiento del movimiento comunal. Pero la capacidad real de organización y movilización de las comunidades dejó mucho que resolver en la medida en que este fue un campo tradicional para el ejercicio del clientelismo (Vargas , 1994). Por lo tanto, se puede decir que este aumento de JAC, fue impulsado como iniciativa del Estado en función del carácter clientelista que caracterizaba la época y no de un verdadero interés de la sociedad civil en organizarse para que su opinión se tuviera en cuenta.

Por otra parte, se debe tener en cuenta que los planteamientos anteriores, son una pequeña muestra de las experiencias de participación comunitaria en política social del país, lo que permite afirmar que Colombia no es principiante en estas materias. Al contrario cuenta con una experiencia acumulada en el diseño e implementación de herramientas para la participación de la sociedad civil y su interacción con las instituciones en procesos de diseño, implementación y evaluación en políticas sociales. Además, a partir de los resultados obtenidos durante estas experiencias, fue posible resaltar en que puntos de los planteamientos de la participación comunitaria había flagelos, y cuáles eran las causas de estas debilidades. De la misma manera para el caso de las víctimas, el país cuenta con gran experiencia en el diseño e implementación de herramientas de justicia transicional, tanto en el campo de rendición de cuentas en escenarios judiciales como en el esclarecimiento no

judicial de la verdad, en la reparación integral y material a las víctimas y la restitución de tierras.

Ahora bien para llegar a este estado, anteriormente el país contaba con gran cantidad de políticas que tenían un óptimo diseño normativo, pero no lograban tener un impacto positivo en la realidad que vivía la población. Esto ocurrió entre otras razones, por la ausencia de un involucramiento activo de sus beneficiarios. Se pudo evidenciar también en las políticas que buscaban garantizar y proteger los derechos de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario. Sin embargo, las víctimas no estuvieron del todo ausentes en la construcción de lo público, puesto que su participación en ejercicios de incidencia y control social motivó cambios importantes en el rumbo de las políticas públicas (Gómez , 2014). Para nombrar estos cambios es pertinente iniciar desde la definición del concepto de víctima, que pasó por un debate amplio después de su presentación original en la Ley 975, de 2005. La CNRR acogió esta definición original, más la ampliación que hizo la Corte Constitucional apeándose a los estándares internacionales, y su aporte más específico fue la fecha de corte para empezar a registrar el fenómeno de victimización el cual inició desde 1964. (Gonzalez, 2010).

Posteriormente, el tema de la reparación para las víctimas de agentes del propio Estado generó una línea de debate que hizo más lento el proceso de reconocimiento de las víctimas. Este grupo de víctimas se propuso apoyar un proceso legislativo en el Congreso colombiano para sacar un proyecto de Ley de Víctimas que las incluyera como beneficiarias de la reparación integral. Sin embargo, después de dos años de debate, este proyecto se hundió en julio de 2009 por razones fiscales y por la negativa radical de la administración Uribe a aceptar la existencia de "víctimas de Estado", y por tanto la obligación no solidaria del Estado a reparar en tanto perpetrador (Gonzalez, 2010).

Luego, con creación de la Ley 418 de 1997, el Estado Colombiano ratificó los efectos del conflicto armado sobre la población civil, lo que le permitió establecer sentencias para el cumplimiento de los derechos, deberes y reparación de las víctimas. De esta manera se estableció un régimen de solidaridad para esta población, mediante el pago de subsidios y de ayuda humanitaria para aliviar los daños ocasionados. En ese mismo año, el Estado

promulgó la Ley 387, que configuró el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (Roldán, 2013). Sin embargo, el Estado fue ineficiente en cuanto a la contabilización y registró de los padecimientos de esta población, por lo tanto no asignó los recursos suficientes para enfrentar la problemática y la atención recibida fue prácticamente inexistente (Roth, 2002).

A partir de estas debilidades, surgió el crecimiento de acciones de tutela presentadas por la población víctima, quienes solicitaron obtener las prestaciones estipuladas en las leyes. Esta acción, fue un detonante que activó el mecanismo de control judicial propio del equilibrio entre los poderes públicos (Roldán, 2013). En este sentido la Corte constitucional, acumuló el estudio de muchas demandas presentadas por las víctimas, y consolidó en 2004 la Sentencia T-025 que declaró como inconstitucional el estado de crisis humanitaria y ordenó, que la debía tener una condición de Solidaridad con las víctimas, y se adoptó una serie de medidas para fortalecer la manera de atender esta problemática. Un año después se crea la Ley de Justicia y Paz 975 de 2005, ley que estableció la justicia transicional, y que introdujo un cambio en la forma de abordar las violaciones cometidas a las víctimas de la población civil. Después la Sentencia C-370 de 2006, declaró exequible la Ley de Justicia y Paz, y se dispuso que en caso de que los victimarios no tuvieran la capacidad para indemnizar a las víctimas, el Estado debería asumir en forma subsidiaria su responsabilidad en la reparación (Roldán, 2013). Una vez se promulgó la Ley 975, la importancia del dilema de la justicia transicional en cuanto al tema víctimas se centró en la revisión que hizo la Corte Constitucional de este marco normativo. Puesto que la Corte no estuvo de acuerdo con varias estipulaciones ya que las consideró demasiado benevolentes con los paramilitares y demasiado comprometedoras del principio de justicia en medio de la búsqueda de la paz (Roldán, 2013).

Por lo tanto, es posible decir, que los cambios ocurridos se dieron el marco de un sistema de participación de víctimas históricamente débil, y que empezó a fortalecerse con la entrada en vigencia del catálogo de normas que encabezaban la Ley 1448 de 2011. En este nuevo escenario se creó un sistema de participación y se redimensionó su concepto. En donde los representantes de víctimas adquirieron un gran reto como: intervenir de manera informada, responsable y asertiva en las mesas de participación para construir la política

pública entre víctimas- Estado y garantizar la implementación real que el país necesita para gozar efectivamente sus derechos y fortalecer la democracia (Gómez , 2014).

De la misma manera la institucionalidad pública evidenció resultados importantes como la instalación del 84% de las mesas de participación bajo el liderazgo de la UARIV, o la expedición del protocolo de participación de las víctimas. Según datos de esta misma unidad, es necesario avanzar en promover proyectos en entidades territoriales para la obtención de recursos que materialicen los Planes de Acción y articulen la oferta, teniendo en cuenta las capacidades y necesidades de las víctimas, así como también implementar planes de mejoramiento en la capacidad institucional y promover la participación efectiva de las víctimas en el diseño y control de la política (Rey, 2014).

Algunas experiencias de la vinculación de las víctimas en política social pueden ser: El reporte del ejercicio de participación social para la formulación de nuevos mecanismos de Justicia Transicional en Colombia titulado “La Justicia Transicional Vista desde las regiones” resultado del ejercicio de participación social para la formulación de nuevos mecanismos de J.T. Liderado por la Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho en el segundo semestre del 2013. En este proceso se indagó acerca de las expectativas, perspectivas y propuestas necesarias para hacer justicia en el contexto de la transición política y el posconflicto. Se contó con la participación de más de 570 líderes regionales de organizaciones víctimas, derechos humanos, promoción de la paz, opinión y miembros de organizaciones gremiales y sectores empresariales. Durante este ejercicio se hicieron especiales esfuerzos para garantizar la participación equitativa de las mujeres, líderes indígenas, afrocolombianos, LGTBI y de personas en condición de discapacidad. Convirtiendo este documento en un insumo para el diseño e implementación de nuevas herramientas de J.T, como para el ajuste de los mecanismos existentes (Díaz , 2013).

Otra instancia institucional de participación fue el proyecto titulado “La participación de las víctimas: un camino para construir e implementar políticas públicas transformadoras” que tuvo como objetivo aportar al fortalecimiento del Estado Social de Derecho, al goce de los DH y a la consecución de la paz a partir de un proceso de acompañamiento, asesoría y seguimiento con las mesas de participación efectiva de víctimas y las diferentes autoridades

de los departamentos de Bolívar, Nariño y Chocó: particularmente del Distrito de Cartagena y los municipios de San Juan de Nepomuceno, El Carmen de Bolívar, San Jacinto, Mampox, Quibdó, Pasto y Túquerres.

Como resultado de las experiencias obtenidas de las actividades de acompañamiento a estos territorios se definió el contenido de una carilla que busca contribuir a al fortalecimiento de víctimas y líderes como sujetos políticos. El proyecto fue implementado con la colaboración de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) implementado en el 2013. Y fue coordinado por la alianza establecida entre la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), Redepaz, la corporación Nuevo Arco Iris, la Fundación Social y el Institucional Demócrata (NDI) (Gómez, 2014).

Para concluir, la participación ciudadana en Colombia ha sufrido grandes cambios que han ayudado a su fortalecimiento en el campo jurídico, mediante la creación de nuevas instancias de ley que la reglamentan, y en su implementación, con la creación de diversos mecanismos que hacen efectiva la participación generando así mejores relaciones entre la sociedad civil y Estado a medida que esta fue tomando más aceptación y generando mayor legitimidad. La participación puede ser vista como un fin y un medio, puesto que se participa para algo, para obtener un beneficio, se participa para alcanzar objetivos específicos en situaciones concretas (Velásquez, 2003).

Para el caso de la participación comunitaria en política social también hay un amplio repertorio teórico que facilita la comprensión de sus temáticas. En este sentido, se considera que la gestión pública es buena si cumple satisfactoriamente con la serie de parámetros ya establecidos de integridad, eficiencia, eficacia, efectividad, igualdad y equidad referenciados a un impacto positivo sobre el desarrollo social y la calidad de vida. De esta manera se puede garantizar el logro de niveles de calidad y la excelencia en su desempeño y resultados (CLAD, 2009).

En Colombia, se puede notar que las experiencias de participación son presentadas como esfuerzos para una democratización de la Gestión Pública, impulsados por el propio Estado. Ya que la constitución estableció herramientas para la participación en todas sus modalidades y promovió su aplicación y defensa. Sin embargo, esta misma mediante todo su movimiento jurídico hace que esas herramientas no sean verdaderamente efectivas,

siendo las causantes de la infinidad de proyectos fallidos de participación. Así mismo se puede observar que ésta va encaminada a procesos de control social, y se reduce a simples mecanismos de decisión y no a la participación en la formulación e implementación de política pública. Puesto que se presentaron casos que reconocieron procesos que no respondían a las necesidades de los ciudadanos y sus aprobaciones obedecían a intereses particulares y de corto plazo, los cuales no generaban ninguna clase de sostenibilidad.

En este sentido, se puede decir que los resultados de la participación organizacional no siempre son los esperados, no por falta de actores participativos, sino por la complejidad en el desarrollo de las mismas, que va desde la creación, la implementación y la evaluación. Puesto que no en todos los casos es tomada en cuenta la opinión ciudadana lo que impide que se generen diagnósticos que describan la verdadera realidad de la sociedad civil y no se identifique correctamente el problema a tratar, además, las instituciones no están debidamente coordinadas, a lo que se le suma la complejidad de contextos en que son aplicadas determinadas políticas públicas.

Por lo tanto, los espacios de participación se limitan a la sociedad a la oportunidad de elegir y ser elegidos, y no a ser los actores de sus propias soluciones mediante su previa organización y un sistema político que de verdad tenga en cuenta sus intervenciones, el cual crea instituciones y mecanismos de interacción ciudadanía-Estado para reproducir una falsa imagen en donde las decisiones políticas importantes son producto de una voluntad colectiva.

CAPITULO III

ALCANCE DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN LOS PROCESOS DE REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS

Este capítulo tiene como objetivo examinar el alcance de los mecanismos de participación en los procesos de reparación de las víctimas en Piendamó, el cual es importante porque presenta específicamente cuales fueron las acciones ejecutadas para la participación de esta población en la consolidación de planes y programas de reparación tanto de nivel nacional como territorial, lo que permite hacer un contraste acerca de la coherencia existente entre los planteamientos y lo que realmente se ejecuta.

Para la elaboración de este capítulo se utilizó el método historiográfico mediante la técnica documental, la cual permitió la recolección de información acerca de los espacios dispuestos para la participación, los objetivos, formas de convocatoria, el conocimiento y uso de los mecanismos de participación, su efectividad y las instituciones vinculadas. Las fuentes utilizadas fueron documentos académicos, informes institucionales y el archivo histórico. Por otra parte se utilizó el método estadístico mediante el análisis de datos agregados, con el cual fue posible obtener datos específicos acerca de la magnitud de la población beneficiada y también de la magnitud sobre el alcance de los presupuestos asignados. En este punto la información fue sustraída de fuentes de origen institucional como los Informes del Congreso de la República de los años 2013 hasta el 2016.

Además se requirió de la etnografía mediante la realización de entrevistas y grupos focales a víctimas pertenecientes a organizaciones distintas, dos líderes de organizaciones los cuales pertenecen a la mesa municipal y una funcionaria pública encargada del enlace de víctimas de Piendamó. De esta manera fue posible identificar la percepción ciudadana en cuanto al nivel de confianza en las instituciones, los objetivos alcanzados, las debilidades y fortalezas que presenta la aplicación de la ley. También fue posible complementar la información acerca de los espacios dispuestos y algunos proyectos ejecutados. El capítulo fue dividido en tres partes, la primera da cuenta de fortalezas y debilidades de la participación de víctimas en la aplicación de la política a nivel nacional; la segunda trata los

mecanismos y espacios formales dispuestos para la participación de víctimas en los planes y programas de reparación en Piendamó. Por último, la tercera parte expone las debilidades y fortalezas de la participación de las víctimas en la formulación de planes y programas de reparación en el municipio.

3.1 Fortalezas y debilidades de participación de las víctimas en la aplicación de la Política de Reparación

La ley de Víctimas y Restitución de Tierras tiene un amplio portafolio jurídico que representa las herramientas para garantizar los derechos de la verdad, la justicia y la reparación integral de las víctimas. Sin embargo, para que el país pueda avanzar en la implementación de una política pública transformadora es necesario que las víctimas se involucren de forma activa y propositiva en ejercicios de participación, que incluye la creación, la implementación, el seguimiento y la evaluación de la política pública.

En este sentido, se debe tener en cuenta que el país ha tenido políticas públicas con un amplio diseño normativo, sin embargo el impacto no fue el esperado a la hora de la implementación en las poblaciones. Una de las causas pudo ser la falta de intervención de los propios beneficiados es decir las víctimas. No obstante, después de muchas lecciones aprendidas, las víctimas y sus organizaciones dejaron de estar totalmente ausentes en la construcción de lo público, las cuales lograron cambios importantes en el rumbo de la política pública mediante su participación e incidencia en ejercicios de control social (Gómez , 2014).

Para nombrar tales cambios, uno de los primeros y más importantes que devinieron la participación fueron las acciones de tutela presentadas por las víctimas, que condujeron a la expedición de la Sentencia T-025 de 2004. A partir de ello, tanto los gobiernos nacionales como a nivel local se vieron en la tarea de aumentar su capacidad de respuesta frente a la población víctima de desplazamiento forzado. Estos cambios ocurrieron en el marco de un sistema de participación de víctimas históricamente débil. Pero que más adelante empezó a fortalecerse con la entrada en vigencia del catálogo de normas que encabezaba la Ley 1448. No obstante es importante señalar que para llegar a este escenario que significó amplias posibilidades para la participación, fue necesario retomar el concepto de víctima, ya que en los anteriores proyectos de ley no se reconocían como víctimas de un conflicto

armado y mucho menos al Estado como el ente que garantizara sus derechos. Más adelante con la difusión de la Ley 387 y la Sentencia T-025/2004 se permitió dar paso a un sistema de participación que aumentó el reto de los representantes de las víctimas, los cuales debían intervenir responsable, informada y de manera asertiva en las mesas de participación para construir la política pública entre esta población y el Estado. De esta manera se buscó garantizar la implementación incluyente que las víctimas y el país necesitaban para gozar efectivamente de sus derechos y fortalecer la democracia (Gómez , 2014).

Ahora bien, una vez puesta en marcha la Ley 1448, se garantizó que el Estado debía promover y garantizar las condiciones y los espacios para la participación efectiva de las víctimas en niveles Nacional, departamental y municipal con un enfoque diferencial (Ley 1448,2011). También garantizar los medios e instrumentos para la elección de sus representantes en las instancias de decisión y crear reglas de juego, las cuales tengan un protocolo para regular la participación. Por lo tanto fue creado un nuevo esquema, que mantiene las mesas de participación en todos los niveles que cambia su conformación, pero se mantienen los Comités Territoriales de Justicia Transicional. Asimismo se estableció la representación de las víctimas en varias instancias de decisión (Vargas, 2014)

Tabla No.14 Espacios de participación de las víctimas.

Decreto 4800 de 2011, Art.263	Numero de las víctimas que participan
Mesas municipales, distritales, departamentales y Nacional de víctimas	Las mesas municipales no pueden superar los 24 miembros, y las departamentales no pueden superar los 26 miembros
Comités Territoriales de Justicia Transicional	Participan dos representantes de las mesas de Víctimas de acuerdo al nivel territorial
Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas	Participan dos representantes de las Mesas de Víctimas de nivel Nacional
Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas	Participan dos representantes de las mesa Nacional de Víctimas
Comisión de Seguimiento y Monitoreo	Participan Tres Representantes de las Mesa Nacional de Víctimas
Consejo Directivo de Centro de Memoria Histórica	Participan dos representantes de la mesa Nacional de Víctimas

Fuente: Análisis comparativo de los diseños institucionales que regulan la participación de las víctimas en Colombia: antes y después de la Ley1448 de 2011

Este esquema presentó un cambio frente a los antiguos esquemas de participación, entre ellos las funciones que tenía la mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada pasaron a ser asumidas por la Mesa de Participación de Víctimas. Por lo tanto mediante el Decreto 0790/2012 se indicó que la Unidad sería la encargada de orientar esta transición. Para ello, esta convocó a unos espacios de interlocución transitorios en los entes territoriales que incluían a los representantes de las antiguas mesas y además establecía la nueva participación de personas afectadas por diversos hechos victimizantes. Estos espacios se llevaron a cabo en Junio de 2012, y se tuvo la finalidad de: llevar a cabo la discusión del protocolo de participación efectiva a través del cual se consultaría y se definirían las reglas de juego; la elección de representantes a las instancias de interlocución a nivel municipal, departamental y nacional y por último la participación en la elaboración de los Planes de Acción Territorial (Vargas, 2014).

Aunque este mecanismo tuvo críticas en cuanto a la forma en cómo se dio la participación, se abrió espacio para la discusión y más adelante la aprobación del protocolo de participación efectiva (Resolución 038 de mayo de 2013), por medio del cual se fijaron las reglas, requisitos criterios y prohibiciones para la elección de los postulantes para las mesas (Vargas, 2014). Entre las características que se resaltan en este nuevo protocolo se rescata que es un documento que tiene naturaleza jurídica y no solamente un manual de buenas intenciones. Se puede decir que este es el primer protocolo de participación efectiva que se hace en el país, ya que el anterior solo fijaba recomendaciones, pero no fijaba las responsabilidades institucionales ni se imponía requisitos a quienes desearan participar. Para miembros de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos este es el único protocolo de participación para víctimas elaborado en todos los países que llevaron a cabo un proceso de reparación a víctimas en el marco de la Justicia Transicional, lo que demostró un adelanto en el tema para la época (Vargas, 2014).

En este sentido, el protocolo definió que las mesas servirían como espacios de diálogo y concertación con las autoridades en los entes territoriales y como una plataforma para presentar las propuestas. En este espacio se eligen a los representantes para otros espacios de participación de niveles superiores y se discute y concerta el Plan de Atención

Territorial, también se participa en ejercicios de rendición de cuentas, veeduría y se estableció el seguimiento a programas de atención y reparación entre otros (Vargas, 2014).

Tabla No.15 Proceso para la conformación de las de participación

Mesa	Elección de organizaciones de víctimas	Participación de Organizaciones defensoras	Secretaría técnica
Municipal	Se eligen por las Organizaciones de Víctimas (OV), previamente inscritas ante la personería municipal y distrital. Por votación de la totalidad de los inscritos según los cupos a proveer por hecho victimizante y por sectores victimizados (enfoque diferencial)	Las ODV tendrán dos representantes para cumplir una función de acompañamiento técnico y político, con voz, pero sin voto, elegidas por votación de la totalidad de los inscritos	El Personero Municipal y Distrital convoca y ejercerá la Secretaría Técnica
Departamental	Se eligen de las OV inscritas en el respectivo ámbito departamental y de los dos delegados de cada uno de los municipios. Se elige a cada uno de los representantes, por votación de la totalidad de los delegados de cada municipio y de las organizaciones inscritas en el nivel departamental, según los cupos a proveer por hecho victimizante y por sectores victimizados (enfoque diferencial)	En las Mesas Departamentales, las Organizaciones Defensoras de Víctimas(ODV), previa inscripción ante las defensorías regionales, tendrán 4 representantes para acompañamiento técnico y político, con voz, pero sin voto. Dichos representantes serán elegidos por votación de la totalidad de los delegados de las OV de cada municipio y de las OV inscritas en el nivel departamental	El Defensor Regional convoca y ejerce la Secretaría Técnica
Nacional	Se eligen por medio de los delegados de cada uno de los departamentos donde se hubiere elegido Mesa de Participación. En la elección de la Mesa Nacional se elegirá cada uno de los representantes, según los cupos a proveer por hecho victimizante, y por sectores victimizados (enfoque diferencial), dentro de los respectivos delegados departamentales	En la Mesa Nacional, las Organizaciones Defensoras de Víctimas(ODV),previa inscripción ante la Defensoría del Pueblo, tendrán ocho representantes para cumplir una función de acompañamiento, con voz, pero sin voto	El Defensor del Pueblo es el encargado de con-vo-car y ejercer la Se-cretaría Técnica

Fuente: Análisis comparativo de los diseños institucionales que regulan la participación de las víctimas en Colombia: antes y después de la Ley1448 de 2011

El anterior cuadro representa cuales son las reglas de juego para poder conformar las mesas de participación en todos los niveles (municipal, Departamental y Nacional), y se puede observar que su conformación va desde abajo hacia arriba, lo que permite que se haga una representación equitativa entre todos los niveles y así mismo estos tengan conocimiento voz y voto frente a quienes van a elegir como sus representantes. De la misma manera, este

protocolo garantiza la inclusión, ya que alude al enfoque diferencia y con ello la representación por hecho victimizante. Esto implicó nuevos retos para los funcionarios del Estado y para las víctimas del desplazamiento forzado, en donde fundamentalmente se hablaba de la reivindicación de esta población, lo que implicó la circulación de nuevos lenguajes y discursos, haciendo más complejo el proceso de atención y reparación, y se exigió el fortalecimiento de las capacidades de los actores involucrados en el reconocimiento de los demás (Vargas, 2014).

En este sentido cuando el protocolo trata los hechos victimizantes se refiere a hechos contra la vida y la dignidad como: homicidios, masacres, secuestros y desaparición forzada; contra la integridad física y psicológica se encuentran la tortura, minas, violencia sexual, y desplazamiento forzado. Además de eso, cuando se refiere a sector victimizado se trata al enfoque diferencial de las víctimas como: LGTBI, mujeres, jóvenes entre 18 y 28, adultos mayores, en condición de discapacidad, comunidades indígenas, negras, raizales palanqueras y Rom (Vargas, 2014). Por otra parte, es importante resaltar que para la conformación de estas mesas el Estado tuvo que garantizar el apoyo logístico para las mesas de participación, también a los representantes de los espacios de participación y subcomités se debía otorgar apoyo en transporte estadía y gastos de viaje. De la misma manera debían recibir apoyo logístico y técnico para la elaboración de informes, documentos y proyectos; brindar el apoyo necesario para la población en condición de discapacidad y a las mujeres víctima con hijos menores de 5 años (González , 1996).

De la misma manera el protocolo propuso unos incentivos para promover una participación activa en las mesas y fomentar las buenas prácticas, entre ellos esta: la capacitación y formación, apoyo a procesos de formación e intercambio de experiencias, acceso a educación superior, financiación de proyectos de participación de víctimas y sus organizaciones (González , 1996), así mismo se debía proporcionar información previa y oportuna sobre las propuestas de decisiones de política pública y las decisiones de carácter Nacional para que las víctimas interesadas pudieran conocerlas e incidir en ellas a tiempo. Así como también otorgar los espacios para que se transmitieran y llegaran sus recomendaciones a las instituciones, las cuales debían dar adecuada y oportuna respuesta (González , 1996).

Sin embargo tras la aplicación del nuevo esquema de participación, se generaron una serie de problemas y desafíos que limitaron la incidencia de las víctimas sobre las decisiones programáticas y presupuestales en los escenarios de participación, lo que se denominó como “la participación efectiva de las víctimas”. Según la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley 1448 (CSML), se registraron enormes desafíos, tanto en su propia auto-organización y empoderamiento, como también en su nivel de incidencia en las políticas públicas para víctimas. El sistema de participación diseñado en esta ley definió como espacios importantes de decisión: el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación de las Víctimas, el Consejo Directivo de Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras, el Consejo Directivo de Memoria Histórica y los subcomités técnicos (Comisión de Seguimiento y Monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448, 2014).

Por su parte, para la época se evidenció que la participación de los delegados de la Mesa Nacional de víctimas en estos espacios se redujo a causa de la ausencia de mecanismos para evaluar la incorporación de las propuestas de las víctimas en el diseño e implementación de la política pública y también porque en la conformación de varios comités y consejos directivos en donde se discutieron y definieron los planes y estrategias de implementación, el Gobierno no obligó a convocar a los representantes de la víctimas, los cuales dependían de la buena voluntad del Gobierno de turno (Comisión de Seguimiento y Monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448, 2014).

De la misma manera, en uno de los espacios más importantes como el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación, aún en el caso de estar presenciados por los representantes de víctimas, en la reglamentación se señalaba que estos tendrían voz pero no voto para intervenir en la toma de decisiones. Lo que significó que las víctimas no ocuparan un lugar fijo en este comité a pesar de que el Art. 280 del decreto 4800/2011 contemplaba la elección de los representantes de las víctimas en los espacios de decisión y seguimiento nacional. En este sentido, ya que las víctimas no eran convocadas a las reuniones de los comités, los representantes no conocían bien las estrategias de atención, esto impidió preparar propuestas oportunas para ser estudiadas por las entidades gubernamentales encargadas de construir la política. Otro factor importante que causó una débil participación de las víctimas es que el mecanismo estaba orientado principalmente a la recolección de

propuestas que siendo pertinentes o no, generalmente fueron archivadas y en ocasiones incluidas en los reportes de los informes (Comisión de Seguimiento y Monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448, 2014).

Por su parte las experiencias de la aplicación de la ley vividas a nivel distrital, departamental y municipal presentaron las siguientes situaciones: se evidenció un descontento con el rol de las personerías en calidad de secretarías técnicas, cabe resaltar que los personeros municipales debían ejercer múltiples funciones, con bajos recursos humanos y económicos. Había poca discusión sobre la política pública y se concentraban en discutir sobre asuntos logísticos como el transporte para asistir a las sesiones la alimentación y de más factores. Por otra parte los representantes de víctimas tenían precaria incidencia en el ajuste de los PAT, por lo tanto había una falta de reconocimiento a su legitimidad como espacio autónomo por parte de los alcaldes municipales. En otras instancias se presentaron demasiados desacuerdos entre los representantes de víctimas y se detectaron falencias, confusiones y ambigüedades en los procesos de elección y conformación de las mesas de participación. Para nombrar algunos casos, se detectó que había doble presentación en distintos niveles territoriales, postulaciones sin la debida capacidad y fragmentación de las organizaciones de las víctimas para alcanzar cargos de representación (Comisión de Seguimiento y Monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448, 2014).

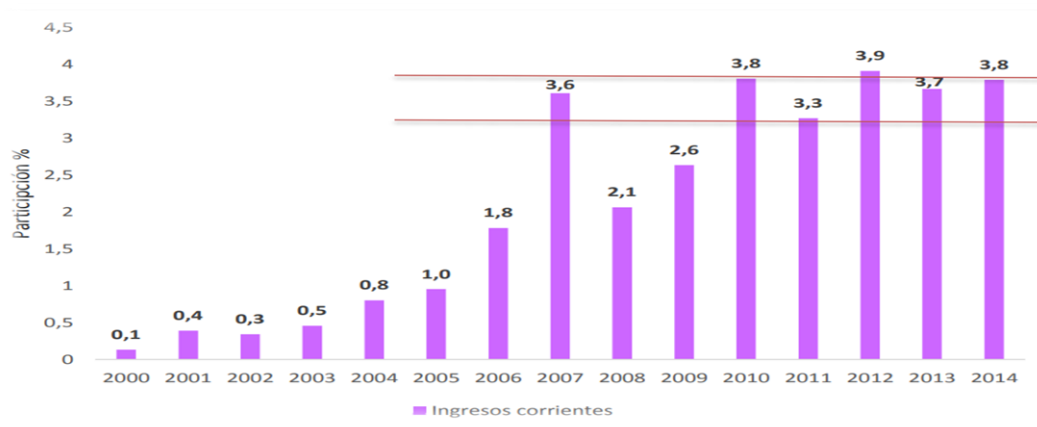
Al mismo tiempo persistieron problemas de coordinación Nación-Territorio en la mayoría de los departamentos y municipios principalmente por que no se garantizaba el acceso a la información por parte de las administraciones locales, no hubo acompañamiento a los entes territoriales y los comités de Justicia Transicional iniciaban las sesiones sin convocar al delegado de las mesas departamentales (Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448, 2015). Adicionalmente se evidenció que existía un problema de lenguaje entre la institucionalidad y los representantes de víctimas, puesto que en las sesiones en que los subcomités técnicos del nivel nacional presentaron sus planes operativos anuales para el año 2014 no todas las intervenciones de los funcionarios del SNARIV se tomaron el tiempo necesario para explicar de manera clara y pedagógica el

tema de su cargo, lo que ocasionó demasiadas confusiones sobre los contenidos (Comisión de Seguimiento y Monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448, 2014).

Finalmente las víctimas manifestaron su desacuerdo con la construcción e implementación del protocolo de participación, existe la recepción que proceso de construcción colectivo liderado por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a Víctimas y a la cual se invitó a varios líderes regionales no termino satisfactoriamente, puesto que para muchos de los asistentes de las sesiones, las decisiones del protocolo actual no correspondían a las propuestas y discusiones que se habían hecho en los ejercicios de consulta. (Díaz , 2013).

Por otra parte, un factor importante para que se hiciera efectiva la participación de las víctimas, además de la creación de artículos que obligaron su cumplimiento, o de protocolos que definían como se debía ejecutar la ley, se encuentra el presupuesto que la nación destinó para ello, siendo este uno de los cimientos principales que determinó la capacidad institucional para asistir, atender y reparar a las víctimas en el país.

Tabla No.16 Participación del gasto en víctimas en los ingresos corrientes de la Nación 2000-2014



Fuente: Segundo Informe al Congreso de la Republica 2014-2015

Esta grafica presenta una manera de analizar la dinámica del presupuesto dedicado a las víctimas comparándolo con la dinámica de los ingresos Corrientes de la Nación. En este sentido se muestra que los Ingresos Corrientes de la Nación presentaron un constante crecimiento para los últimos 15 años. Pero no sucede lo mismo con el presupuesto dedicado a las víctimas el cual evidenció un estancamiento después de haber presentado una

dinámica de crecimiento en niveles cercanos al 4% de los mismos: 3,27% en 2011; 3,91% en 2012 y 3,79% en 2014. Lo que quiere decir que el Estado cada vez recaudó una mayor cantidad de recursos a través de los impuestos, sin embargo aunque el gasto en víctimas haya crecido en un momento determinado, este no siguió el mismo curso y se estancó (Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448, 2015).

Lo expuesto anteriormente se puede justificar de manera detallada si se desagregan los Ingresos Corrientes de la Nación, como porcentaje de los ingresos percibidos por el IVA el gasto en víctimas ha pasado de representar el 0,3% del recaudo en el año 2000, al 10,8% en 2013. En cuanto al impuesto de renta se registra un 0,4 % en 2000 y un 9,8% para el 2010 y posteriormente se redujo al 8% para los siguientes años. Por lo tanto se podría decir que los recursos destinados para atender, asistir y reparar a las víctimas crecieron de manera considerable a partir de la Sentencia T-025 de 2014, y que el crecimiento de los recursos se estancó una vez promulgada la Ley 1448 de 2011 (Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448, 2015).

Tabla No.17 Gasto en víctimas Colombia 2011-2014 (pesos constantes de 2005)

MEDIDA / COMPONENTE	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
TOTAL SNARIV	3.779	5.314	5.365	6.265	1,82	2,27	1,98	2,16
1. Asistencia	330	218	287	626	0,16	0,09	0,11	0,22
2. Atención	1.406	1.923	1.862	2.510	0,68	0,82	0,69	0,87
3. Reparación	1.890	2.910	2.722	2.481	0,91	1,25	1,00	0,86
4. Costos Institucionales	152	264	332	314	0,07	0,11	0,12	0,11
5. Otros programas	-	-	162	334	0,00	0,00	0,06	0,12
TOTAL PrGN	207.252	233.628	271.613	289.704	100	100	100	100

Fuente: (Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448, 2015)

Este cuadro resume los montos de las asignaciones presupuestales destinadas al cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 1448. Como se puede observar hay un leve crecimiento de la participación del gasto en víctimas como porcentaje del PrGN, este pasó del 1,8% en 2011 al 2,16% en 2014. Cabe resaltar que el número de víctimas pasó de 3,8 millones a casi 6 millones de personas. Por lo tanto se puede afirmar que el ritmo de crecimiento del gasto es lento con respecto a la cantidad de víctimas por asistir, atender y reparar. También se aclara que el incremento registrado en el gasto no ha obedecido a una

política de generación de nuevos ingresos derivados de los impuestos o como lo propone la Ley 1448, a un fortalecimiento de los aportes al Fondo de Reparación por parte de los victimarios (Comision de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448, 2015).

Así mismo En lo que tiene que ver con la reparación se observa que en pesos corrientes, del total de recursos asignados para este componente de la ley se registraron \$1,3 billones en 2011, \$2 billones en 2012, \$ 1,8 billones en 2013, \$1,6 billones en 2014 y \$1,8 billones en 2015. Se debe resaltar que una tercera parte de estos recursos para cada periodo, se destinó para la indemnización en vivienda y otra tercera parte para la indemnización en efectivo. Para la política de vivienda se pasó de \$454,5 mil millones de pesos en 2011 a \$665,9 mil millones de pesos en 2015. Con estos recursos se realizaron proyectos de vivienda que hasta la fecha no fueron terminados y muchos de ellos han sido siniestrados, lo cual demuestra que es una de las políticas con mayor fracaso (Comision de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448, 2015).

Los informes de auditoría de la CGR revelaron que la meta que se contempló fue la entrega de 23.860 viviendas urbanas a las cuales fue entregado el certificado de habitabilidad solo a 14.350 familias víctimas que equivalen a un 60%. Mientras que para vivienda rural el cumplimiento es mayor o por encima del 90%. Estos resultados fueron preocupantes si se tiene en cuenta que según la Encuesta Nacional de Víctimas, de 1.380.591 familias desplazadas, el 47.4% declaró haber perdido su vivienda, lo que quiere decir 658.192 grupos familiares (Comision de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448, 2015).

Para el caso de la indemnización administrativa en efectivo, después de tener un crecimiento impórtate de recursos entre 2011 y 2011, de \$569,9 mil millones de pesos a \$956,0 mil millones de pesos respectivamente. Mientras que en los siguientes años hubo una disminución de \$300 mil millones de pesos. Hasta la terminación del primer gobierno de Juan Manuel Santos fueron realizadas 420.841 indemnizaciones, de las cuales, 392.083 fueron por hechos victimizantes diferentes al desplazamiento, lo que significa \$2,6 billones en los cuatro años. En este sentido, para el caso del desplazamiento, siendo el hecho victimizante de mayor peso, solo se cubrieron para la fecha un 2,1% del universo de

familias a reparar. Por lo tanto si se tiene en cuenta que la población desplazada es de 1.388.591 grupos de familias, el atraso luego de tres años de avance de la política fue bastante fuerte (Comision de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448, 2015).

De la misma manera, otras debilidades que se pueden encontrar en cuanto a la implementación administrativa es que en cuanto a las metas del gobierno “Juntos por un Nuevo País” en su Plan de Desarrollo suponen reparar a 1.000.000 de víctimas como manera de avanzar en este punto de la Ley. Pero ello dejaría aproximadamente al 80% de las demás víctimas pendientes para ser reparadas en dos años y medio. Tareas que no resulta tan conveniente desde el punto de vista temporal, presupuestal e institucional (Comision de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448, 2015).

Por otra parte, frente a la existencia de criterios de priorización para la entrega de las indemnizaciones las cuales se tuvo en cuenta el hecho victimizante, daño causado y el estado de vulnerabilidad actual de la víctima desde el enfoque diferencial. La UARI reconoció que no había que tener un catálogo que precisara absolutamente los hechos victimizantes, pues reconoció que estos criterios no debían ser una barrera de acceso formal de indemnización para las víctimas. También se afirmó que no contaban con toda la información de las víctimas que permitiera una hacer una priorización de indemnización según los criterios planteados (Comision de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448, 2015).

Cabe agregar que los recursos de fondo de reparación cubrieron apenas el 0.2% del valor ejecutado presupuestalmente. Este bajo nivel se puede entender si se tienen en cuenta las dificultades administrativas entre las que se destacaron las restricciones jurídicas y la escasa capacidad de cobro. Este fondo administra 820 bienes por \$248.192,5 millones, pero muchos de ellos se encontraban sin extinción de dominio, otros con sentencia sin ejecutoriar y otros sin valorar es decir que para la época no se podía disponer de ellos. A ello se le suma las deficiencias en el cobro de multas por condenas judiciales que ascienden \$2.56 billones (Comision de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448, 2015).

Así mismo entre los aspectos positivos se pudo observar que se ha avanzado en cuanto al establecimiento de los criterios de priorización para la indemnización administrativa. La UARIV dispuso indemnizar de manera prioritaria a víctimas que cumplieran con tales criterios, así como a todas las demás, continuamente en el transcurso de la vigencia de la ley. Así, este pudo ser el único mecanismo disponible como estrategia de enfrentamiento frente a las dificultades y limitaciones que presentaba el Estado para garantizar la indemnización efectiva de todas las víctimas (Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448, 2015).

Adicionalmente, mediante la articulación del trabajo de la Registraduría Nacional y de la UARIV se facilitó en gran medida la agilidad en la expedición de cédulas de ciudadanía para jóvenes que cumplieron la mayoría de edad. Se registró una doble reducción de los tiempos comparándolo con periodos anteriores. Esto permitió que se iniciara con prontitud los trámites necesarios para su indemnización administrativa. Sin embargo no se registró un proceso constante de víctimas que permitiera planificar los procesos de acompañamiento necesario para agilizar en este punto (Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448, 2015).

3.2 Mecanismos y espacios formales dispuestos para la participación de las víctimas en planes y programas de reparación en el municipio de Piendamó (2011-2015)

El municipio de Piendamó cumplió un papel importante dentro de la dinámica del conflicto por su posición geoestratégica (ubicado en plena vía panamericana), esto le permitió la categorización de “Municipio Receptor” y de paso de la población víctima. En 2012, había aproximadamente 727 familias desplazadas a las que se suman 67 afectadas por otros hechos victimizantes (Gutiérrez, 2015). Durante los años posteriores hubo un crecimiento moderado de la población víctima, registrando a octubre de 2015, un total de 32.015 víctimas de tortura, desplazamiento forzado, víctimas de minas, entre otros (Gutiérrez, 2015).

Entre las instancias formales dispuestas para la participación de las víctimas se encuentra la conformación de la mesa municipal, en donde se abre una convocatoria para las organizaciones de víctimas, las cuales ya deben estar legalmente constituidas, estas proceden a llenar un formulario que contiene el tema de los enfoques diferenciales y de

hechos victimizantes el cual tiene un plazo de un mes para la inscripción, de las organizaciones. Posteriormente estos documentos son enviados a la defensoría del pueblo donde se hace la verificación del hecho victimizante, es decir, que si se postula como población desplazada, se debe verificar en la declaración como víctima de desplazamiento forzado. Entre los enfoques diferenciales que se manejan en la mesa se encuentra el de adulto mayor, el enfoque de mujeres, LGTBI y discapacidad (Entrevista a líder de organización de víctimas, 2017).

Por otra parte en cuanto al tema de los Consejos Comunitarios, estos tienen paso directo, es decir, ellos se reúnen, eligen su delegado y pasan directamente a presentarlo a la mesa municipal. De igual manera pasa con la comunidad indígena, quienes ya tienen su cupo directo en la mesa. Cuando la defensoría del pueblo regresa la documentación de las organizaciones y se definen los admitidos, se reúne a las personas para las elecciones de la conformación de la mesa. Sin embargo en el municipio de piendamó se presentó como un factor positivo el consenso de todas las organizaciones, las cuales se reunieron y presentaron su enfoque y así lograr la representación de las ocho organizaciones que funcionan en el municipio y su respectivo enfoque de hecho victimizante. Luego de esto se reúnen para elegir temas internos de la mesa como el coordinador, los delegados al comité de justicia transicional y temas de agenda. Por lo tanto la mesa de participación de este municipio es una de las que se elige más rápido, con respecto a los demás municipios del departamento. Esto logró que todos los representantes de la mesa quedaran conformes ya que todas las organizaciones del municipio contaron con representación en la mesa (Entrevista a líder de organización de víctimas, 2017).

Una vez conformada la mesa en el municipio, se seleccionan los delegados que irán a representar esta mesa en el municipio de Popayán. En este escenario se unen representantes de cada municipio del departamento, es de aclarar que cada representante va a ser delegado de su respectivo hecho victimizante, es decir, 42 delegados del enfoque de mujer, 42 del adulto mayor, 42 representantes de desplazamiento forzado etc. En esta reunión se elige los representantes de la mesa departamental por medio de votación y se eligen a los representantes que irán a Bogotá, para hacer parte de la mesa Nacional. En donde el departamento del Cauca siempre ha logrado de tres a cuatro cupos (Entrevista a líder de organización de víctimas, 2017).

Por otra parte, como entre los mecanismos de participación comunitaria y con fundamento en lo dispuesto por Ley 1448 y el Decreto 4800 de 2011, cada ente territorial debía diseñar los planes para atender los componentes de la política de víctimas, los cuales debían tener como mínimo la caracterización de las víctimas de acuerdo a su respectiva jurisdicción, incluir los hechos victimizantes, la asignación presupuestal correspondiente así como el mecanismo de seguimiento y evaluación, metas e indicadores. El municipio elaboró y ejecutó el Plan de Atención territorial (PAT) mediante el acuerdo 10 del 12 del Consejo Municipal de Piendamó, con el que se adoptó el Plan de Desarrollo llamado “Piendamó Somos Todos” para el cuatrienio constitucional del periodo del Alcalde y muy particularmente cuando se desarrollaba la estructura del plan que se denominaba “Piendamó, Garantía de Derechos” el cual relacionó componentes de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, servicios públicos, vivienda y desarrollo urbano, cultura y deporte. Más adelante se desarrollaron los ejes de Desarrollo comunitario, Medio ambiente, producción y economía (Certuche, 2013).

El desarrollo de la elaboración del PAT 2012-2015 incluyó la búsqueda de información registrada en las oficinas, concluyendo dentro de las reuniones del comité de Justicia Transicional que la única entidad que llevaba registro alguno de víctimas dentro del municipio es la personería municipal, cuya información fue recopilada con la ayuda de líderes de las primeras organizaciones de víctimas que existían para la época. Por su parte, en la consolidación de las acciones a desarrollar dentro del plan, se convocó a reunión informativa y preparatoria con la población víctima donde el sentido inicial y fundamental fue aprovechar los programas que se encontraban ya establecidos y que además obedecían a las demandas de la población víctima, vinculándolos en beneficio de los objetivos propuestos.

A la misma vez la población víctima representada por los líderes de sus organizaciones y otras víctimas que no estaban asociadas, participaron de las reuniones y entre todos aportaron propuestas de inclusión de actividades propias y específicas no contempladas dentro de los instrumentos de planeación con que contaba la administración en ese momento. Así se conjugó el mecanismo de formulación de las actividades registradas en el

PAT y se cumplió con el postulado de participación donde la ley es de, con y para las víctimas (Certuche , 2013).

En este sentido, el plan orientó el diseño, la ejecución y el seguimiento de los procesos encaminados a la atención como municipio receptor de población víctima. Este plan estableció la integración de diferentes instituciones públicas y privadas de nivel Nacional, Regional y Local para comprometer presupuestos, competencias y esfuerzos, ejecutando acciones que se encaminaran a atender las demandas, necesidades y el reconocimiento de los derechos de la población víctima. Por lo tanto se formuló la parte estratégica del PAT de la siguiente manera (Certuche , 2013)

El Plan de Acción Territorial tuvo importantes factores de fortalecimiento institucional reflejados en las instancias operativas de coordinación del Sistema Nacional de Reparación Integral a las Víctimas como ejemplo: el Comité de Justicia Transicional el cual está compuesto por la administración municipal, el enlace de víctimas y los representantes de las organizaciones a quienes también iban dirigidos los programas de capacitación en Derechos Humanos y DIH, conocimiento de la Ley entre otros como “organización Social y comunitaria para la participación” que consistía en capacitar a las organizaciones de víctimas debidamente legalizadas y registrados en las acciones participación. Así mismo se evidencia un fortalecimiento a las dependencias encargadas de la ejecución de los programas mediante la asignación de proyectos destinados a la dotación de elementos necesarios para la atención humanitaria inmediata, la adecuación y puesta en funcionamiento de espacios para la población víctima, servicios funerarios, y asistencia en las necesidades de los servicios públicos básicos para esta población (Ver tabla anexa No.18).

También se garantiza la disponibilidad de información sobre la prevención, atención asistencia y reparación de las víctimas con programas como “Seguridad Para todos” que consistían en realizar acciones de mitigación, protección y prevención para la población víctima de todo tipo de agresiones; programas de retorno de la población desplazada como “familias en su territorio”. De la misma manera se trató de apoyar a los jóvenes víctimas mediante la apertura de cupos con el SENA y los convenios Interinstitucionales con universidades públicas o privadas con el fin de atender y facilitarle a la población víctima el

acceso a la educación superior. También se tomó en cuenta los espacios de recreación, actividad física y aprovechamiento del tiempo libre y se brindó apoyo a la población víctima perteneciente a la tercera edad con priorización en un 20% de los cupos disponibles de este programa social. De la misma manera la población infantil fue tenida en cuenta mediante programas como "Todos Nutridos y todos Saludables" y "Ningún niño, joven o adulto, por fuera del sistema educativo"

Así mismo en febrero de 2012 el Alcalde promulgó el decreto 023 de 2012 por medio del cual se crea el Comité de Justicia Transicional del municipio, en ese mismo mes se crearon los subcomités a los cuales se designaron varias entidades para atenderlos los cuales son: de atención, asistencia, reparación y de participación (Certuche , 2013). Posteriormente para el año 2014 se creó el Plan de Contingencia para atender las emergencias producidas en el marco del conflicto y cumplió con el Art. 203 del Decreto 4800/2011. De esta manera el plan debió suministrar a los comités las herramientas e instrumentos técnicos que les permitirán mejorar la capacidad de respuesta institucional para la atención oportuna y eficaz a las víctimas con el fin de mitigar el impacto producido por la guerra.

El Plan de Contingencia del año 2014 estableció como es debido, actuar con un enfoque Diferencial para contemplar las necesidades de los grupos victimizados y con un enfoque de Derechos para orientar sus esfuerzos a la reivindicación de los derechos fundamentales de la población víctima y a su cumplimiento por parte del Estado en su obligación por restablecerlos de manera integral. A su vez como medidas de prevención, se estableció sensibilizar a la comunidad para informar acerca de la presencia de grupos al margen de la ley, protegiendo la identidad de los informantes así como su vida y la de su familia, capacitar a la comunidad acerca del modo en que operan estos grupos, acompañamiento y apoyo de los organismos de socorro.

El plan garantizó la asistencia humanitaria inmediata y de emergencia; también garantizó la estabilización socioeconómica y un posible retorno. Para hacer esto posible se definieron los componentes básicos como posibilidades de respuesta por parte del municipio para la atención de emergencias, las cuales comprende: El componente de registro, de Alojamiento, el componente de salud, saneamiento básico y atención psicosocial, de educación y uso del tiempo libre, de alimentación, seguridad, protección de personas y

bienes, entre otros. Una vez que este protocolo fue concretado el Comité de Justicia Transicional Municipal procedió a materializar la oferta pública disponible para cada uno de los hechos victimizantes (Comité de Justicia Transicional Municipal , 2014). (Ver Tabla anexa No.19)

Se debe precisar que para la formulación de este Plan de Contingencia se contó con espacios que permitieron la participación de las víctimas a las cuales iba dirigida la restitución de los derechos, de esta manera se contó con la presencia de cuatro organizaciones y con personas que sin pertenecer a ningún ente organizativo participaban de las reuniones y de las decisiones que fueron tomadas en el interior del comité. Esto posibilitó que se dinamizara el accionar del Comité de Justicia Transicional de municipio (Certuche , 2013). De esta manera el municipio creó la ruta de atención para actos terroristas, atentados, combates, enfrentamientos y hostigamiento, en la que se muestra la manera de actuar del municipio frente a cada caso (Ver tabla anexa No.20).

Este se denominó como el plan de contingencia del año 2014, el cual puso gran énfasis en la articulación institucional para atender las emergencias. Como parte de esta articulación, se encuentra la labor de la fiscalía que se presentaron, la cual creaba la noticia criminal una vez conocido el hecho, haciendo la remisión a medicina legal para la toma de muestras. Luego se hace la remisión al sector salud para la atención de la familia de la víctima. De esta manera la a través de la Sub-Secretaria de salud y Comisaria de Familia se debe realizar atención en salud y psicosocial a la familia como se requiera. También se puede definir el factor seguridad y protección si es necesario. Posteriormente se entregaba la ayuda humanitaria dependiendo el tipo de victimización, que en la mayoría de casos en el municipio era de desplazamiento forzado, en donde se vincularon instituciones como el Bienestar Familiar, el Comité Territorial de Justicia Transicional, la Administración Municipal, y la UARIV.

También se puede afirmar que las acciones fueron encaminadas en su mayoría a la prestación de seguridad, la ayuda humanitaria de emergencia y la toma de declaraciones de los actos victimizantes. Lo que refleja un bajo nivel en entrega de subsidios pertenecientes a la indemnización administrativa, Para este caso solo se registra la entrega de dos salarios mínimos por parte de la UARIV como AHE de emergencia después de haber valorado la

declaración y la previa inclusión para un caso de homicidio. De la misma manera se presenta el caso de auxilios funerarios, los cuales no fueron entregados para la época por que las víctimas ya contaban con este servicio. Por lo tanto se puede apreciar el fortalecimiento institucional propuesto por el Plan de Atención Territorial en el 2013 (PAT), el cual se tuvo en cuenta para la realización del protocolo básico aplicable para todos los hechos victimizantes, el cual una vez fue concretado, el Comité de justicia Transicional procedió a materializar la oferta publica disponible para cada uno de los hechos como atentados terroristas, Homicidios, secuestros, desaparición forzada, ataques contra la integridad sexual en el marco del conflicto, desplazamiento masivo, despojo de tierras y amenazas ocurridos en el municipio (Comité de Justicia Transicional Municipal , 2014).

3.3 Dificultades y fortalezas de la participación de las víctimas en la formulación de planes y programas de reparación en Piendamó

Dentro de las fortalezas y los logros que rescata la mesa municipal, se puede resaltar una buena articulación entre las organizaciones que permite que haya una representatividad de todos los hechos victimizantes, y se cumpla con el enfoque diferencial. Dela misma manera, se llegue de manera más fácil a los consensos y se mantenga el principio de participación de las organizaciones, además de ello se logró hacer reconocer su trabajo dentro del municipio. Cabe señalar, que el departamento del Cauca, siempre ha logrado obtener de tres a cuatro cupos en la mesa Nacional, acto que es significativo ya que las elecciones de los representantes se hacen de abajo hacia arriba y esto aumenta la legitimidad de la mesa de nivel Nacional.

Por otra parte, buena articulación de la mesa municipal también significó un mayor compromiso por parte de los líderes, lo que facilitó el trabajo de logística como la convocatoria para las capacitaciones, o en el caso de las ayudas e incentivos que aunque fueron pocos, las organizaciones decidieron turnarse para que cada una fuera beneficiada con lo poco que ofrecía la nación (Entrevista líder de organización de víctimas 2017).

Otro logro se presentó, con el proyecto de seguridad alimentaria junto con el municipio de Cajibío, que pudo llevar a cabo la mesa conformada para la época, en donde fueron beneficiadas 123 familias en el municipio de Piendamó. Otro proyecto de vivienda rural, en donde se incluyeron 15 familias víctima. Además del proceso de reparación colectiva en la

Vereda villa mercedes de Piendamó Siendo este el primer proceso de reparación de este tipo para el municipio. Este proceso ya lleva varios años, es de aclarar que para esa época se gestionó el proyecto y será puesto en marcha por la actual mesa. Siendo este considerado como el proceso abanderado de la mesa. Así el trabajo se concentró en la zona rural del municipio en donde se realizaron varias visitas. De esta manera, el trabajo de la mesa dejó abiertas varias iniciativas, para que en el actual PAT pudieran ser llevadas a cabo teniendo en cuenta que se dejó gran parte del trabajo adelantado para estos procesos. Y se dejó una mayor concientización para que las víctimas puedan participar y hacer valer sus opiniones.

“las víctimas no reclamamos algo injusto, si somos el problema, debemos ser parte de la solución, hay que tener sentido de pertenencia (Entrevista líder de organización de víctimas 2017).

Por su parte, las mesas han tenido el apoyo proveniente de la administración en cuanto al trabajo de logística para llevar a cabo las reuniones, o incentivos para alguna capacitación, esto en el marco de las garantías de participación, pero esta situación se hizo más difícil en el área de los proyectos que deseaban hacer con el fin de solventar algunas necesidades de esta población (Entrevista a líder de organización de víctimas, 2017). Esta imposibilidad fue otorgada al tema del presupuesto, y porque que para la época tanto la mesa como las organizaciones apenas estaban iniciando. Sin embargo la dependencia del Enlace de Víctimas ha hecho un buen trabajo en cuanto a su gestión para buscar espacios y oportunidades. Las debilidades se presentaron con el funcionamiento de la personería municipal.

Si bien el Enlace de víctimas asumió que hay dificultades para poder obtener los recursos de la indemnización administrativa, se rescata que estos reforzaron su trabajo para proporcionar los demás tipos de reparación, como la reparación psicosocial, la cual implementó el programa PATSIVI que viene de nivel nacional, articulado con los departamentos y municipios. El enlace también realizó gestiones para proyectos de seguridad alimentaria y de generación de ingresos. De la misma manera, esta dependencia ha buscado trabajar articuladamente con las instituciones, para proporcionar las ayudas humanitarias de emergencia. Se logró hacer un buen trabajo con la secretaria de salud para hacer articulaciones con las EPS y las IPS de municipio para que haya una priorización a la población víctimas. Además se logró traer a la superintendencia de salud en los casos en

que estas dependencias prestadoras de salud, vulneraron los derechos de las víctimas. Además de ello hay el programa de afiliación en el sistema subsidiado de salud es bastante fuerte, el cual está totalmente abierto para esta población (Entrevista a funcionaria pública del Enlace de Víctimas 2017).

Además de ello una entidad más que fue bien articulada y lo sigue siendo es la Secretaría de Gobierno, la cual apoyó en el tema de la educación, los restaurantes escolares, transporte escolar para algunas víctimas. Se encuentra también la Secretaria de apoyo Agropecuario que creó proyectos dirigidos específicamente para esta población. A ello se sumó el Ejército Nacional que facilitó la obtención de la libreta militar. Otro programa bien articulado fue Familias en Acción, que para la época acogió a la población desplazada sin necesidad de esperar a que se abrieran las inscripciones como era costumbre (Entrevista a funcionaria pública del Enlace de Víctimas 2017).

De esta manera, se rescata que la asistencia técnica que ofrece el Gobierno está llegando a toda la población víctima, si bien, puede haber otros municipios y entes en donde se gestione un poco más, los derechos de las víctimas siguen siendo los mismos para todos, lo importante es saber hacer una mejor gestión. Además se cuenta con los Comités de Justicia Transicional donde se desarrollan cuatro comités ampliados a nivel departamental, aquí asisten los mandatarios locales a los cuales se les otorga la información acerca de la oferta que tenga la gobernación para el tema la política pública de víctimas, en donde se nota la articulación del departamento con todos los municipios (Entrevista a funcionaria pública del Enlace de Víctimas, 2017).

Por otra parte, el municipio también presenta falencias a la hora de la aplicación de los programas y la incidencia de las víctimas en ellos. En este sentido, aunque el proceso de formulación de la mesa se presentara de manera organizada y equitativa para las víctimas, como ya fue visto, existió una falta de asistencia para participar por parte de las mismas, falla que se atribuye factores de desinformación, de pérdida de legitimidad en los procesos y por otra parte, a la búsqueda de beneficios materiales que se puedan obtener mediante la asistencia a las reuniones. Lo que en palabras del líder de una organización es *“El sentimiento de paternalismo por parte de las víctimas, las cuales asisten a una reunión cuando hay algo para entregar, pero cuando es para trabajar es muy poca la gente comprometida, entonces si fala muchísima participación, falta que se convierte en el talón*

de Aquiles de nosotros como víctimas”, “son pocas las personas que participan si se trata de una reunión para que conozcan sus derechos y deberes como víctimas o para que conozcan la ley” (Entrevista a líder de organización de víctimas,2017).

Por otra parte hay una debilidad en cuanto al principio de corresponsabilidad entre entidades estatales y privadas tanto de nivel nacional o local, las cuales tienen la responsabilidad de prevenir, reparar y atender integralmente a las víctimas. Por lo tanto, en ciertas ocasiones, se presentó la voluntad por parte de algunas entidades, pero estos espacios fueron aprovechados para hacer campañas electorales, las cuales tomaban como pretexto el tema de las víctimas en donde entraban a participar intereses personales. De la misma manera, otro factor que influye ante esta debilidad, es la gestión de la personería municipal que funcionaba para la época, la cual presentó falencias en su gestión, por lo tanto decidió entregar su responsabilidad al enlace de víctimas del municipio, sin importar que la entidad directamente implicada en cuanto al tema de víctimas fuera la Personería Municipal (Entrevista a líder de organización de víctimas, 2017).

En este sentido, no hay una articulación de trabajo armónico entre las entidades Nacionales y territoriales para trabajar en función de los fines del Estado y así garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas en términos de reparación; Principalmente por debilidades con el funcionamiento del SNARIV, el cual debería ser el eje para la articulación del trabajo con las víctimas, pero este no estaba articulado. Un ejemplo de ello es la Fiscalía, la cual no hacía parte del comité de Justicia Transicional estando en la obligación de pertenecer a este comité. Tampoco aparece la SC1 del municipio ni la Registraría. *“El SNARIV está en la letra escrita pero no funciona como debe ser. Es letra Muerta”*. Por lo tanto también hay una desarticulación de las entidades de vigilancia y control, pues nunca se obligó la participación de estas entidades en los comités, ni hubo un llamado de atención por las faltas cometidas (Entrevista a líder de organización de víctimas, 2017).

Para el caso de complementariedad y subsidiariedad que contempla la ley para municipios de menor capacidad institucional técnica o financiera para ejercer eficientemente las competencias propuestas, en el caso de piendamó, para la época no se registran programas vinculados con la gobernación, ni mucho menos proyectos de nivel macro, los cuales si se

han presentado en otros municipios del departamento. Principalmente por causa de la falta de voluntad política de nivel municipal como departamental.

Si bien, el enlace también realizó gestiones para proyectos de seguridad alimentaria y de generación de ingresos, lastimosamente no se pudo acoger a una cantidad considerable de víctimas puesto que estos tenían capacidad para beneficiar de 100 a 150 personas, en vista de que las postulaciones se debían hacer compartidas con otros municipios y el valor máximo de personas para ser admitidas en estos programas era de 300 personas entre los municipios postulados. Por lo tanto, no se pudo contribuir a la totalidad de las víctimas, que para el caso de piendamó han aumentado a 3000 (Entrevista a funcionaria pública del Enlace de Víctimas 2017).

Otra de las debilidades también se presentó cuando los municipios focalizaban a las personas que requerían las ayudas que proporcionaba el PATSIVI, como la atención psicosocial, ya que en muchos casos, algunas víctimas no colaboraron para llevar a cabo estos procesos, por múltiples razones; un ejemplo de ello se presentó a la hora de hacer las entrevistas, en donde muchas de las personas no se encontraban, se negaban a hacer la entrevista, no tenían tiempo etc. En este sentido fue muy difícil saber cuál era su situación actual después de los daños causados y por ende no se dejó en claro cuáles eran sus necesidades (Entrevista a funcionaria pública del Enlace de Víctimas 2017).

Además de estas dificultades institucionales, de falta de voluntad política, interés y fallas en la logística. Se presenta un bajo nivel de confianza en las instituciones parte de las víctimas y de los mismos funcionarios de la administración, en cuanto a la creación y funcionamiento de la ley, puesto que el presupuesto para esa población es de nivel Nacional. Y se percibe que no hay reparación, pues se sabe que desde el año 2007 no hubo una convocatoria que permitiera decir que se entregó una reparación administrativa ni de vivienda en el municipio, solo quedan los proyectos a ejecutar en la actual administración durante los próximos años (Entrevista líder de organización de víctimas 2017).

Es pertinente señalar, que la vigencia de la Ley 1448 va hasta el año 2021, lo que genera pocas esperanzas para que las víctimas sean reparadas en su totalidad. A este factor se suma que cada vez aumenta el número de las víctimas registradas al punto de duplicar el número de registro inicial y que sobrepasa la capacidad del presupuesto delegado para su

reparación. En este sentido, el tema de la reparación es el tema más complicado de la ley, fuera de las garantías de no repetición, si bien al municipio se le han otorgado ciertas ayudas, estas no pertenecen a la indemnización administrativa de los derechos vulnerados (Entrevista líder de organización de víctimas 2017).

En cuanto a la creación de los mecanismos de participación estipulados por la Ley 1448, la percepción de las víctimas considera que estos no han arrojado el resultado que se esperaba pues si bien, esta ley es considerada como la más completa para tratar el tema de las víctimas en la historia, sus postulados no dejan de permanecer solo en lo escrito, en vista de que el mismo sistema se encarga de dilatar los procesos. Por lo tanto se presentó una falta de voluntad política en todos los temas como en salud, indemnización, educación, entre otros. La población víctima de Piendamó percibe que solo se hace reuniones, en donde se reconocen sus derechos vulnerados y se ratifica que tienen derechos a una indemnización o demás incentivos por estar organizados en su condición de víctimas. Sin embargo estos tienen que acogerse a los tiempos y presupuestos de la nación, la que responde que hasta el momento “No cuenta con el presupuesto”.

“Lastimosamente la reparación pasó de ser un derecho a una suerte, como la lotería, si estuvo de buenas se la ganó, de lo contrario, hay que someterse a esperar” (Entrevista a víctima, 2017).

Por otra parte se percibe como armada doble filo el hecho de obligar a que las organizaciones estén constituidas legalmente. Si bien, hay unos aspectos positivos de reconocimiento para abrir posibilidades y gestionar los proyectos. Se debe pagar personería jurídica, sin contar que los pertenecientes de estas organizaciones son personas de escasos recursos, y que en muchos casos no llegan a satisfacer sus necesidades básicas como la alimentación o educación. Lo que hace que las personas pierdan el interés de organizarse y se dispersen. Mientras estas esperan las ayudas por parte del gobierno, los impuestos de personería jurídica se van acumulando (Entrevista líder de organización de Víctimas 2017).

En cuanto a las debilidades que atravesó la mesa fue la desarticulación con las instituciones, puesto que si existiera un verdadero compromiso por parte de cada ente el trabajo arrojaría mejores resultados. Otra debilidad es la desinformación por parte de los funcionarios en cuanto al tema de la ley de víctimas. En muchos casos se presentó la

vulneración de las prioridades de las personas víctima, que a su vez, presentaron una falta de interés para conocer sus derechos, acto que facilitaba la vulneración de los mismos y era causante de la lentitud en los procedimientos para la atención y reparación. A ello se suma la falta de voluntad política, que hace que los procesos sean débiles y desgastantes para las personas, de esta manera las iniciativas de algunos líderes y víctimas no fueron tomadas en cuenta y en otros casos fueron dilatados los procesos para que estas iniciativas fueran realizadas (Entrevista líder de organización de Víctimas 2017).

Además de ello, la mesa ha trabajado en medio de la inseguridad por la que atraviesan los líderes y lideresas de las organizaciones tanto de nivel territorial como Nacional. En este caso el patrón se repite como en todas las épocas, puesto que si la vida de un líder o de su familia es víctima de amenazas o extorción, los procesos para adquirir la debida seguridad son dilatados ocasionando que no se preste seguridad a tiempo. Tal como se ha visto a lo largo de la historia de país y los asesinatos que han trascendido en la actualidad. A lo que afirman los líderes entrevistados *“a las denuncias y amenazas solo se les presta atención cuando determinado funcionario o líder es declarado desaparecido o asesinado”* (Entrevista líder de organización de Víctimas 2017).

A manera de conclusión, la estructura de la Ley de víctimas refleja una clara intención de reconocer, dignificar y reparar los derechos que fueron vulnerados por el Conflicto Armado. Sin embargo, el paso a una buena ejecución de esta política pública presenta demasiadas falencias que hacen que los resultados no sean los esperados y además se obtengan efectos colaterales no previstos que hacen que la debida aplicación de la ley se distorsione aún más.

De esta manera las fallas se ven reflejadas en puntos clave de la ley, los cuales tienen que ver con la participación efectiva de las víctimas y su reparación integral, puesto que el espíritu de la ley es hacer una política con y para las víctimas. Por lo tanto esta debilidad en la aplicación de la ley, entre otras razones se atribuye a la falta de información real acerca de las necesidades de la población víctima, aunque esta alude al principio diferencial. Si bien, los postulados de la ley comprenden todo un abanico amplio de posibilidades para la atención de las víctimas, muchos de los programas dirigidos a ello. No son coherentes con las necesidades reales de la población, principalmente en el tema de asignación de presupuestos.

Por otra parte se ve reflejada la debilidad por parte de las instituciones a las cuales corresponde llevar a cabo los procesos, presentando desarticulación, desinformación y falta de compromiso. Factores que se atribuyen a la falta de voluntad política principalmente de entes Nacionales y territoriales, provocando que los de nivel territorial, tengan que trabajar con escasos recursos haciendo que la tarea sea mucho más difícil. En gran parte estas falencias se deben a que la ley fue creada desde el nivel central, sin embargo para su aplicación, fueron requeridos altos niveles de descentralización. Pero no fue transferida la capacidad técnica que se requería, por lo tanto las capacidades de los entes territoriales ni de funcionarios fueron fortalecidas, los cuales ni siquiera contaban con los recursos necesarios para su implementación. Sin embargo a pesar del sinsabor que les queda a las víctimas acerca de la reparación de sus derechos vulnerados, por su parte existe una impresión de alivio al sentir que son reconocidas como víctimas del Conflicto Armado y que nos son invisibles ante la realidad de este país.

CONCLUSIONES

Con referencia en la pregunta inicialmente planteada acerca de que tan efectiva es la participación de las víctimas en la implementación de planes y programas de reparación en el municipio de Piendamó. Se puede afirmar que hay un grado de incoherencia entre lo formulado y lo implementado por la ley de víctimas, ya que la naturaleza misma de la política, por un lado, hace muy difícil su ejecución, por lo menos, en el espacio objeto de estudio; enfrentándose así a problemas de eficiencia y efectividad. Por otro lado los planes, programas o proyectos responden parcialmente a lo formulado en dicha política; finalmente, esta Ley se enfrenta a los intereses, la disponibilidad y la capacidad de los funcionarios (*burócratas a nivel de calle*) que ejecutan la política, siendo este el principal obstáculo que ha tenido la incidencia de las víctimas en la política pública. Por lo tanto, estas afirmaciones se desarrollarán en un sentido más amplio a partir de los tres momentos abordados en esta investigación.

El primero, trató el proceso para implementación de la política de reparación a víctimas. Y se concluyó que el Conflicto Armado es visto como un hito que significó el cambio de perspectivas de toda una Nación. Puesto que la vida de muchos colombianos a partir de ser victimizados cambió drásticamente en cuanto a su territorio, la desarticulación familiar, su cultura, economía, y la cultura política a partir de su reconocimiento como víctima y como actor fundamental para ejercer la justicia. Así mismo el Estado también tuvo que generar cambios y promover iniciativas que permitieran tan anhelada justicia. De esta manera, se repensó la cómoda posición de Estado solidario y se abrió paso a un Estado responsable, el cual se basó en la posición de garante de los derechos humanos que le correspondía brindar. Por lo tanto se promulgó la apertura de todo un aparato judicial que permitiera que se subsanaran las consecuencias del conflicto armado y posteriormente la finalidad del mismo.

En este sentido, la creación de la ley de víctimas fue el resultado que arrojó tal cambio de perspectivas, ya que es vista como un elemento integrador que reúne argumentos de la Corte Constitucional en materia de la reparación a víctimas a partir de su reconocimiento como tal. Esta política operó sobre varios proyectos de ley que antecedieron a la actual, y

que dan cuenta del cambio de posiciones que vivieron las víctimas para llegar a lo que significan en la actualidad.

Por otra parte la promulgación de esta ley no se limitó a la prestación de un único servicio, aspecto que la diferencia de otras políticas sectoriales, esta ley abarcó un amplio portafolio de garantía para este grupo poblacional, en donde fue necesario incluir a las instituciones, las cuales debían estar articuladas a tratar el tema de víctimas, desde las funciones que les correspondía brindar. En este sentido es de vital importancia que se cree un sistema claro de corresponsabilidad que permita el buen desarrollo de los procesos.

Por lo tanto no solo basta con que la ley estipule un abanico amplio de posibilidades para las víctimas, también es necesario que se transfieran las capacidades técnicas, financieras y fiscales que necesitan los entes territoriales para una buena ejecución de los programas, respondiendo a las demandas de las víctimas y así garantizar sus derechos.

El segundo momento que trató los mecanismos de participación comunitaria para el proceso de reparación a víctimas en de la ley 1448. Estableció que la participación en Colombia al igual que la ley 1448 ha sufrido grandes cambios que han contribuido a su fortalecimiento en el campo jurídico y en su implementación, esto fue posible mediante la creación de nuevas instancias que la reglamentan y la creación de mecanismos que se han otorgado para su ejecución a partir de la constituyente del 91. Sin embargo aunque el país tenga cierta experiencia para el caso de la participación ciudadana y comunitaria, esta se concentró en hacer un ejercicio de control social el cual se ha reducido mecanismos de decisión y fiscalización, pero no desde un nivel central, dejando de lado la influencia ciudadana en la formulación e implementación de políticas públicas, lo que genera que los proyectos implementados no respondan a las necesidades de los ciudadanos. Y como resultado las aprobaciones responderán intereses exclusivos y de corto plazo, los cuales no generan ninguna clase de sostenibilidad.

En este sentido se puede decir que hay una distancia entre los espacios de participación y escenarios de decisión que ocasionan la poca incidencia de la participación ciudadana en política pública y las decisiones de nivel central. Característica que se debe la delimitación por parte del poder central en cuanto a los escenarios de participación creados, la poca participación a estos espacios y los temas que son tratados en niveles sectoriales.

Además de ello un factor significativo ante esta debilidad sin duda es el factor de la poca asignación presupuestal que no atiende las decisiones y ejercicios realizados en los escenarios propuesto para la participación. Por una parte se señala que es necesario que los entes sectoriales tengan mayor control sobre el presupuesto para que se permita una libre ejecución de los mismos, para que así se invierta en mayor medida a las partes que estos crean necesarias, sin embargo, se genera un riesgo para una fácil y mayor captación de los recursos para ejercer intereses individuales.

Asimismo, esta brecha hace que la participación de las víctimas sea limitada ante la ley 1448 en cuanto a su elaboración, ejecución y proyección si bien, se han estipulado ciertas estrategias y mecanismos para la articulación entre los espacios para la participación a nivel municipal, departamental y Nacional, aún existen dificultades entre entes territoriales y la nación que tienen que ver con factores programáticos y presupuestales, que hacen que la toma de decisiones sea difícil para los entes locales. Esto se atribuye a que el tema de víctimas requiere de la interlocución de varios organismos y entes de nivel nacional encargado de la atención y reparación para las víctimas, a los que competen las decisiones con más peso como las de nivel programático y presupuestal.

Lo anterior hace que las decisiones tomadas no estén bien articuladas y no sean pertinentes y ágiles. Pues se necesita unir el trabajo de varios organismos que operan bajo sus propios estándares e intereses, lo que genera acciones descoordinadas por parte de los entes encargados ocasionadas por confusiones respecto a las necesidades y competencias de los actores involucrados en esta ley.

Finalmente el tercer momento que dio cuenta del alcance de los mecanismos de participación en los procesos de reparación de las víctimas estableció que la participación de las víctimas en Piendamó presenta bajos niveles en cuanto a su influencia en la creación y ejecución de planes de acción sectoriales, así como también una falta de asistencia y pérdida del interés por parte de las víctimas y las instituciones prestadoras de servicio, las cuales tampoco son bien articuladas en la ejecución de esta política a nivel local.

En el municipio se presenta una gran iniciativa para la participación de las víctimas en la creación de planes que correspondan a su reparación integral, por parte del Enlace de Víctimas municipal, la mesa municipal de participación y los líderes de las organizaciones de víctimas, los cuales presentan el debido interés cumpliendo con sus obligaciones. Esto

se refleja en la buena coordinación para la creación de la mesa, la cual está conformada por todos los hechos victimizantes y que genera una mejor representatividad y legitimidad para las organizaciones. De la misma manera, el Enlace de Víctimas ha promovido la creación de los espacios para la participación, mediante el trabajo que han ido ejecutando conjuntamente con las víctimas en los últimos años como: la creación de proyectos de seguridad alimentaria, educación, atención psicosocial, reparación colectiva entre otros.

Sin embargo para ejecutar y elaborar estos proyectos, los cuales no son muchos, se requirió de varios años para su puesta en marcha.

Además de ello, estos no tenían la capacidad para cubrir, ni siquiera el 50% de las Víctimas, lo mismo sucede con algunas ayudas humanitarias. Por lo tanto se vieron en la obligación de crear estrategias para que las ayudas sean de alguna manera repartidas sin la garantía de que estas llegara a toda la población vulnerable. Además de ello algunas instituciones prestadoras de salud y de fiscalización presentan una desarticulación, a causa de su inasistencia a las instancias de participación y la falta de compromiso para ejercer sus competencias.

Estas falencias se pueden atribuir a la débil articulación Nación territorio, pues de nada sirve que se creen las normas para la participación y reparación de las víctimas y que se deleguen ciertos organismos para su cumplimiento, si no se promueven las capacidades técnicas ni financieras para la ejecución de los proyectos. Esto se evidencia en la poca capacidad que tiene el Enlace de víctima y la Personería municipal, para la puesta en marcha de más proyectos para reparación, puesto que a partir de los escasos recursos con los que cuentan solo se limitan a ejercer proyectos de atención psicosocial, o promover talleres de capacitación para las víctimas.

Además de eso la Nación ni siquiera destina los recursos necesarios para la ejecución de los espacio de participación, ya que no es nada raro para las víctimas que tengan que asistir a algunas capacitaciones con sus propios recursos económicos y que el incentivo que reciban se limite a un refrigerio o un kit de aseo. Elementos que no tienen nada que ver con los incentivos que promueve la ley, los cuales se tratan de auxilios de transporte, becas, créditos condenables etc.

De esta manera aquellas experiencias hacen que las víctimas pierdan el interés en pertenecer a las organizaciones y en asistir a las capacitaciones, en vista de que sus

necesidades no están reflejadas en los pocos programas ofrecidos. Por otra parte los factores de inseguridad y persecución que atraviesan los líderes y algunos funcionarios públicos, hacen que la labor de lucha para la protección, dignificación y reparación de los derechos de las víctimas tenga mayores obstáculos y sea cada vez más inalcanzable tan anhelada justicia.

BIBLIOGRAFÍA

- Bello, M. (2003). El Desplazamiento Forzado en Colombia: Acumulación de Capital y Exclusión Social. *Aportes Andinos N°7*.
- Cano, L. F. (2008). La participación ciudadana en las políticas públicas de la lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de la gobernanza. *Estudios Políticos*, 147-177.
- Centro de Memoria de Historia. (2013). *Los Orígenes y las Dinámicas del Conflicto Armado*. Obtenido de http://centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/capitulos/basta-ya-cap2_110-195.pdf
- Certuche, D. E. (2013). *Caracterización y Diagnóstico de la Población Víctimas del Desplazamiento Forzado en Piendamó 2012-2015*. Piendamó.
- CNMH. (06 de 10 de 2015). *Centro Nacional de Memoria Histórica*. Obtenido de participación de víctimas: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/areas-trabajo/participacion-de-victimas>
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448. (2015). *Segundo Informe al Congreso de la República 2014-2015*. Bogotá.
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448. (2014). *Primer Informe al Congreso de la República 2013-2014*. Bogotá.
- Comité de Justicia Transicional Municipal. (2014). *Plan de Contingencia Para la Atención de Emergencias Humanitarias en el Marco del Conflicto Armado*. Piendamó.
- Delfino, G. (2010). Participación Política: Concepto y Modalidades. *Anuario de investigaciones*, 211-220.
- Díaz, C. (2013). *La Justicia Transicional Vista desde las Regiones*. Bogotá: SE.
- Gómez, M. A. (2014). *La participación de las víctimas: un camino para contruir e implementar políticas públicas transformadoras*. SE.
- González, E. (1996). *Manual sobre participación y organización para la gestión local*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.
- Gonzalez, A. (2010). Justicia Transicional Y Reparación a las Víctimas en Colombia. *Revista Mexicana de Sociología*.
- Guerra, C. (2012). Democracia y participación ciudadana; en busca de equidad o de nuevos recursos? *Revista Mexicana de Sociología*, 191-204.
- Gutiérrez, P. A. (2015). *Informe de Gestión*. Piendamó.

- Historica, C. d. (s.f.). *Los Origenes Las Dinamicas y en Crecimiento del Conflicto Armado*. Bogota .
- Ortíz , J. (2010). *Conflicto Armado, Desplazamiento Forzado y Despojo de Tierras en el Cauca*. Popayán: Universidad del Cauca.
- Plazas Herrera , E. (2012). *La Participación Ciudadana y el Medio Ambiente: una Relación que debe cambiar* . Bogotá: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca-CAR.
- Popayán, A. M. (s.f.). *Plan de Participación Ciudadana* .
- Roldán, S. (7 de mayo de 2013). *Crear Estrategias Colectivas*. Obtenido de S. Roldán Blog: <http://www.sergioroldan.co/blog/2013/07/antecedentes-de-la-politica-de-restitucion-de-tierras/>
- Roth, A. N. (2002). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Unidad Para las víctimas . (2016). *Orientaciones para la Incorporación Estratégica de la Política Pública de Víctimas y Restitución de Tierras en los Planes Territoriales de Desarrollo*. Bogotá.
- Unidad para las victimas . (2016). *Orientaciones para la incorporación estratégica de la política pública de víctimas y restitución de tierras en los planes territoriales de desarrollo 2016-2019*. Bogotá DC, Colombia.
- Uribe Hincapié, M. T. (1995). Lo viejo y lo nuevo en la crisis política Colombiana. *Estudios Políticos*, 78- 90.
- Vargas , A. (1994). *Participación Social, Planeación y Desarrollo Regional*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Vargas, J. (2014). Análisis comparativo de los diseños institucionales que regulan la participación de las víctimas en Colombia: antes y después de la Ley1448 de 2011. *Estudios Sociojúridicos*, 165-206.
- Velasquez, A. (1999). *Las políticas públicas entre la racionalidad técnica y la Racionalidad Política*. Bogota: Almudena Editores.
- Velásquez, F. (2003). *¿Que ha Pasado con la Participación Ciudadana en Colombia?* Bogotá, Colombia: Fundación Corona.

Anexos

Tabla 1

CARACTERIZACIÓN DE LAS VÍCTIMAS POR TIPO DE VIOLACIÓN Y AFECTACIÓN

<i>Tipo de violación</i>	<i>Porcentaje</i>
Homicidio	80.7
Desplazamiento	9.0
Desaparición forzada	7.6
Otros	2.7
Total	100.0
<i>Tipo de afectación</i>	<i>Porcentaje</i>
Sufrimiento emocional	34.7
Pérdida de bienes y propiedades	13.7
Detrimento en condiciones económicas	12.4
Desintegración familiar	11.8
Desarraigo social y cultural	6.3
Otros	21.1
Total	100.0

Fuente: Justicia Transicional y Reparación a las Víctimas en Colombia

Tabla 2

EXPECTATIVAS DE REPARACIÓN

<i>Tipo de expectativa de reparación</i>	<i>Porcentaje</i>
Indemnización, pago o auxilio material	18.3
Castigo para los responsables	13.6
Conocer la verdad de lo ocurrido	11.4
Apoyo para el desarrollo de proyectos productivos	7.4
Beneficios para el acceso a educación y salud	7.0
Favorabilidad para el acceso a créditos	6.9
Recibir atención psicosocial	6.1
Lograr la reconciliación y no repetir los hechos	5.6
Restitución de los bienes	5.5
Reconstruir y dignificar la memoria de las víctimas	5.1
Conmemorar simbólicamente y no olvidar lo ocurrido	4.4
Obtener beneficios tributarios y fiscales	4.2
Lograr una disculpa pública	3.0
Retornar al lugar de origen	1.4
Total	99.9

Fuente: Justicia Transicional y Reparación a las Víctimas en Colombia

Tabla 3
 DELITOS Y MONTOS DE INDEMNIZACIÓN CONSIDERADOS
 PARA REPARACIÓN POR LA VÍA ADMINISTRATIVA

<i>Delito</i>	<i>Monto Indemnización*</i>
1. Homicidio, desaparición forzada y secuestro.	1. Cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales.
2. Lesiones personales y psicológicas que produzcan incapacidad permanente.	2. Hasta cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales.
3. Lesiones personales y psicológicas que no causen incapacidad permanente.	3. Hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales.
4. Tortura.	4. Treinta (30) salarios mínimos mensuales.
5. Delitos contra libertad e integridad sexual.	5. Treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.
6. Reclutamiento ilegal de menores.	6. Treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.
7. Desplazamiento forzado.	7. Veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales.**

* Para el año 2009, un salario mínimo mensual equivalía a 496,900 COP (aproximadamente 253.2 dólares estadounidenses).

** Presidencia de la República, 2008.

Fuente: Justicia Transicional y Reparación a las Víctimas en Colombia

Tabla No.6 Competencias específicas de la Política de Víctimas y Restitución de Tierras

Componente	Medidas	Área de inclusión en el Plan de Desarrollo	Acciones
<p>Prevención y protección</p> <p><i>Responsabilidad de administraciones municipales, con posibilidades de concurrencia y/o subsidiaridad por parte de departamento y entidades nacionales</i></p>	<p>Prevención temprana</p> <p>Prevención urgente</p> <p>Protección de bienes patrimoniales</p> <p>Protección a líderes</p> <p>Las medidas del componente de reparación en donde la entidad territorial pueda contribuir como: satisfacción, garantías de no repetición, rehabilitación comunitaria</p>	<p>Dimensión poblacional</p> <p>Línea Estratégica atención a grupos vulnerables</p> <p>Capítulo específico para víctimas</p> <p>Capítulo específico para víctimas</p>	<p>Diagnóstico de necesidades</p> <p>Definición de compromisos</p> <p>Asignación de recursos</p> <p>Estructuración de rutas de prevención y protección</p> <p>Considerar particularidades por enfoque diferencial y étnico, y apropiar la atención según necesidades particulares</p> <p>Determinación de necesidades de concurrencia y/o subsidiaridad</p>
<p>Atención y Asistencia</p> <p><i>Responsabilidad de administraciones municipales, con posibilidades de concurrencia y/o subsidiaridad por parte de departamento y entidades nacionales</i></p>	<p>Atención humanitaria inmediata</p> <p>Auxilio funerario</p> <p>Atención humanitaria de transición</p> <p>Asistencia funeraria</p>	<p>Dimensión poblacional.</p> <p>Línea Estratégica atención a grupos vulnerables</p> <p>Capítulo específico para víctimas</p>	<p>Diagnóstico de necesidades</p> <p>Definición de compromisos</p> <p>Asignación de recursos</p> <p>Estructuración de rutas de articulación para el caso de atención humanitarias</p> <p>Considerar particularidades por enfoque diferencial y étnico.</p> <p>Determinación de necesidades de concurrencia y/o subsidiaridad</p>

Fuente: Orientaciones para la Incorporación Estratégica de la Política Pública de Víctimas y Restitución de Tierras en los Planes Territoriales de Desarrollo 2016-2019

<p>Verdad</p> <p><i>Responsabilidad de administraciones municipales, con posibilidades de concurrencia y/o subsidiaridad por parte de departamento y entidades nacionales</i></p>	<p>Construcción, preservación y apropiación de la verdad y la memoria histórica</p>	<p>Dimensión poblacional.</p> <p>Línea Estratégica atención a grupos vulnerables</p> <p>Capítulo específico para víctimas</p>	<p>Definición de compromisos</p> <p>Asignación de recursos</p> <p>Estructuración y ejecución de metodologías para la construcción, preservación y apropiación de la memoria histórica</p> <p>Considerar particularidades por enfoque diferencial y étnico.</p> <p>Determinación de necesidades de concurrencia y/o subsidiaridad</p>
<p>Participación</p> <p><i>Responsabilidad de administraciones municipales, con posibilidades de concurrencia y/o subsidiaridad por parte de departamento y entidades nacionales</i></p>	<p>Participación (Funcionamiento de las Mesas Departamentales, Distritales y Municipales).</p>	<p>Dimensión poblacional.</p> <p>Línea Estratégica atención a grupos vulnerables</p> <p>Capítulo específico para víctimas.</p>	<p>Diagnóstico de necesidades</p> <p>Definición de compromisos</p> <p>Asignación de recursos</p> <p>Considerar particularidades por enfoque diferencial y étnico.</p> <p>Determinación de necesidades de concurrencia y/o subsidiaridad</p>
<p>Enfoque diferencial</p> <p><i>Responsabilidad de administraciones municipales, con posibilidades de concurrencia y/o subsidiaridad por parte de departamento y entidades nacionales</i></p>	<p>Enfoque diferencial</p>	<p>Dimensión poblacional.</p> <p>Línea Estratégica atención a grupos vulnerables</p> <p>Capítulo específico para víctimas</p>	<p>Diagnóstico de necesidades</p> <p>Definición de compromisos</p> <p>Asignación de recursos</p> <p>Considerar particularidades por enfoque diferencial</p> <p>Determinación de necesidades de concurrencia y/o subsidiaridad</p>

Fuente: Orientaciones para la Incorporación Estratégica de la Política Pública de Víctimas y Restitución de Tierras en los Planes Territoriales de Desarrollo 2016-2019

Tabla No.7 Territorios para la participación ciudadana

Territorio	Artículo
Servicios públicos domiciliarios	Art.365: Servicios Públicos; Art.78: Consumidores y Usuarios Art.369: Empresas Estatales; Art.48: Transitorio
En servicios sociales	Art.39: Servicios de Salud ; Art.51: Derecho a la Vivienda Art.68 y 69.Servicios Educativo; Art.79: medio Ambiente Art.247: De la Seguridad y la Justicia; Art.52: Recreación, Deportes y Tiempo libre
Producción y Trabajo	Art.53: El Estatuto del Trabajo; Art.55: Concertación en Conflictos Art.56: Salarios; Art.57: Gestión de Empresas; Art.58: Formas Asociativas y Solidarias; Art.64: Trabajadores Agrarios; Art.333: Desarrollo Empresarial y Solidario
Dela Gestión Pública y Control	Art.369: Gestión y Fiscalización; Art.270: Vigilancia
De la Planeación Participativa	Art.340: El Consejo Nacional de Planeación; Art.342: Procesos de Participación
De la Administración Territorial	Art.311: El Municipio; Art.318: Juntas Administradoras Locales; Art.323: De su Constitución
De la Contratación Administrativa	Art.355: Entidades Privadas Sin Ánimo de Lucro
De las Funciones Administrativas	Art.2010: para los Particulares
Acciones Contra las Autoridades públicas	Art.92:sanciones penales y disciplinarias
De la Participación Política	Art.107,108,109: Eventos, Inscripción, y Campañas de carácter Político
Para Poblaciones Específicas	Art.40: Participación Femenina; Art.46: de la Tercera Edad; Art.45: De los Jóvenes; Art. 329: De las Comunidades Indígenas

Fuente: Participación Social, Planeación y Desarrollo Regional. Elaboración propia.

Tabla No.10 Cronograma de Espacios de Participacion Ciudadana para el año 2014 en el Municipio de Popayan

Acción	Canal	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Construcción del Plan de Desarrollo Municipal	1. Casa comunal barrio xxxx 2. Sitio web: Vínculo Foros												
Construcción de Plan de ordenamiento territorial	1. Casa comunal barrio xxxx 2. Sitio web: Vínculo Foros												
Construcción participativa del presupuesto	1. Casa comunal barrio xxxx 2. Sitio web: Vínculo Foros												
Discusión proyecto de normatividad XXXXX	1. Casa comunal barrio xxxx 2. Sitio web: Vínculo Foros												
Audiencia pública de rendición de cuentas	Auditorio Palacio Municipal												
Rendición de cuentas	1. Casa comunal barrio xxxx 2. Sitio web: Vínculo Foros												
Ejercicio de co-creación	1. Casa comunal barrio xxxx 2. Sitio web: Vínculo Foros												

Fuente: Alcaldía Municipal de Popayán ,2014

Tabla No.12 Algunas diferencias de orientación y contenido entre la nueva gerencia (NGP) y la nueva gobernanza democrática

	Nueva gerencia Publica (NGP)	Nueva gobernanza democrática
Fines buscados	Mayor eficiencia, eficacia en los resultados	Mayor legitimidad en la acción pública
Valores de referencia	Competencia innovación	Cooperación consensos
Tipo de interacción	Interacción del gobierno con individuos	Interacción con grupos y comunidades
Método de conducción de reformas	Conducidas por especialistas y expertos	Conducidas por líderes del gobierno y sociedad
Estrategias de reforma	Endógenamente diseñadas	Exógenamente construidas
Premisas de decisión	Centradas sobre resultados	Centradas sobre el proceso colectivo
Medios utilizados	Descentralización a los gerentes públicos	Descentralizados a grupos sociales y ciudadanos
Ritmo de reformas	Intenso, orientadas a resultados a corto plazo	Gradual, orientadas a mediano plazo
Indicadores de medición	Satisfacción de usuario calidad y eficiencia en el desempeño	Compromisos compartidos entre el gobierno y ciudadanos

Fuente: La participación ciudadana en las políticas públicas de la lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de la gobernanza

Tabla No. 13 Algunas experiencias de participación comunitaria en Colombia

Experiencia	Objetivo
Padres Usuarios de Hogares Comunitarios de Bienestar Promovidas por el ICBF	Se limitaron al hecho de que la persona sea usuaria o beneficiaria de un proyecto y/o a la colaboración de esta en algunas tareas para que aporte la información requerida para el diagnóstico que pocas veces fue llevado a un verdadero análisis.
Comités de Usuarios del DRI y su creación en la ANDRI	Fue diseñado como un instrumento de política complementario, al proceso de descentralización, se debe financiar el desarrollo rural, especialmente en las áreas de economía campesina.
organizaciones de mujeres campesinas e indígenas que confluyen en ANMUCIC,	Hacen énfasis en el desarrollo de proyectos productivos para mejorar la calidad de vida de las mujeres y fortalecer su autonomía y reconocer su papel en el trabajo en el campo
El Plan Nacional de Rehabilitación por medio del decreto 2707 de 1993	Por el cual el Estado deberá contribuir a resolver problemas de marginalidad de diversos grupos de poblaciones, principalmente mediante el fortalecimiento de la democracia participativa como estrategia política, impulsar el proceso de descentralización como estrategia regional y la promoción del desarrollo rural como estrategia socio-económica.
Juntas de Acción Comunal, para las cuales se formuló el Plan de Desarrollo Comunitario durante la Administración de César Gaviria	se propuso que las comunidades debían estar debidamente organizadas para llevar a cabo proposiciones de autogestión y participar en procesos de desarrollo local, municipal, seccional y nacional
La creación del Consejo Nacional de Integración y Desarrollo de la Comunidad con el Decreto 646 de 1992	Es un órgano de consulta, asesoría y coordinación del Ministerio de Gobierno para la promoción y fomento de las organizaciones comunitarias con finalidades de convivencia ciudadana participación y desarrollo.
Sector de la salud con las normas expedidas a mediados de 1970 bajo la administración de López Michelsen. Los Decretos Ley fueron el 350/1975, 056/197 y 121/1976. Estos fueron desarrollados por el Decreto 1216/ 1989 y luego estimulados por la Ley 10 de 1990 y Decreto 1416/1990	Los cuales se le asignaron funciones de planeación, divulgación, concertación, coordinación, control, veeduría e iniciativa para el campo de la salud en el respectivo puesto de salud, hospital local o regional.

Artículo 318 de la Constitución del 91	Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y de asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de asuntos públicos de carácter local, los consejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y corregimientos si se trata de zonas rurales. De esta manera se creara una junta administradora de elección popular para cada una de estas divisiones, que serán integradas por el número de miembros que determine la ley.
--	---

Fuente: Participación Social, Planeación y Desarrollo Regional. Elaboración propia.

TNo.18 Parte Estratégica del PAT. Piendamó (2012-2015)

Programas y Proyectos diseñados	Meta
"Seguridad para Todos"	Realizar acciones de mitigación que protejan y prevengan a la población víctima de Piendamó de todo tipo de agresiones
Realización de talleres de Derechos Humanos y DIH en el cuatrienio.	Realización de 4 talleres de D H y DIH en el cuatrienio tanto para población víctima del conflicto armado como para los funcionarios que manejan este tipo de población con el fin de que no sean revictimizados.
"Atención a la población de adultos Mayores"	Priorización en un 20% de los cupos disponibles de este programa social para la población víctima.
"Jóvenes desde sus derechos"	Disposición de espacios físicos a la población víctima joven para que participen de los cursos de capacitación que brinda la administración articulada con el SENA.
Valoración psicosocial brindada por comisaria de Familia a familias víctimas que lo requieran	Atender a 5 núcleos familiares al año, que sea afectadas por el conflicto y requieran de atención Psicosocial.
Dotar el Almacén de la Alcaldía y contar con elementos indispensables en caso de atención inmediata	Realizar la lista de elementos urgentes requeridos en caso de atención inmediata a población víctima
Fortalecer la cobertura del régimen subsidiado en Salud	Garantizarle el acceso al sistema de salud con las EPS que están manejando este tipo de población.
"Todos Nutridos y todos Saludables"	Se garantiza a los menores de 5 años la priorización de los cupos en el programa de "desayunos infantiles" y la atención plena en jornadas de vacunación y atención médica.
"Ningún niño, joven o adulto, por fuera del sistema educativo"	Garantizarle a la población víctima el acceso al sistema educativo y facilitarle a la población adulta no alfabetizada la terminación de la media vocacional.
Educación superior como alternativa de desarrollo integral para Piendamó"	Hacer convenios Interinstitucionales con universidades públicas o privadas con el fin de atender y facilitarle a la población víctima el acceso a la educación superior.
Producción agropecuaria y	Acompañar a 2 organizaciones legalmente

alimentación sana"	constituidas, fortalecidas con alternativas de producción y beneficio agroecológico.
Subsidio en agua potable y saneamiento básico"	Incrementar en un 5 % de la población víctima del Subsidio en términos de Agua Potable, alcantarillado y Aseo.
Apoyo a gastos funerarios	Realizar acciones de apoyo a gastos funerarios a víctimas.
"Todos Jugando", Práctica deportiva, actividad física y Recreación.	Beneficiar al 10% de la población víctima con programas de actividad física.
"Sostenibilidad y fortalecimiento a programas, procesos y servicios culturales y bibliotecarios"	Fortalecer programas o procesos, o servicios culturales y bibliotecarios propiciando la participación de población víctima.
Apoyo logístico a líderes	Brindar apoyo logístico anualmente a seis líderes de organizaciones que benefician a víctimas.
Capacitación de conocimientos de la ley de víctimas	Realizar tres acciones de difusión y conocimiento de la ley de víctimas.
Adecuación del centro de memoria histórica	Determinación de los elementos requeridos para adecuar el Centro de Memoria Histórica de las Víctimas
"Descentralización de la Administración en términos de las asesorías jurídicas"	Realizar 5 asesorías jurídicas
Generación del programa "Familias en su Territorio"	Lograr 6 retornos en el cuatrienio de familias de Piendamó asentadas en otros municipios y lograr tres regresos de población víctima de regreso a su lugar de origen.
Infraestructura física y dotación de las áreas de atención de población víctima	Hacer el listado de los elementos requeridos para la adecuación y puesta en funcionamiento
Fortalecimiento, contratación y actualización del soporte técnico y logístico (software) de víctimas.	Hacer el listado de los elementos requeridos para la adecuación y puesta en funcionamiento del espacio para la atención a la población víctima
Modernización y desarrollo institucional	obtener elementos requeridos para la adecuación y puesta en funcionamiento del espacio para la atención a la población víctima
"Organización social y comunitaria para la Participación"	Capacitar a las asociaciones de víctimas debidamente legalizadas y registradas

Fuente: PAT Municipio de Piendamó 2012-2015

Tabla No.19 Posibilidades de respuesta del municipio para la atención de emergencia (componentes básicos) Piendamó para el 2014

COMPONENTE	LINEA DE ACCION	ACTIVIDAD DE URGENCIA	DISPONIBILIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y LOGISTICA	QUE SE NECESITA	ENTIDADES INSTITUCIONALES DE APOYO	RESPONSABLES	ACUERDOS
REGISTRO	1. Toma de declaración de la población afectada por los hechos victimizantes en el formato único de víctimas, levantar las actas y garantizar que la población afectada tenga pleno acceso a los servicios del Estado y del SINARIV Recepción de declaración	Traslado de las denuncias a instancias competentes para el trámite	La alcaldía Municipal de Piendamó dispone de recurso humano para atender la emergencia; implementa unas rutas de atención con los recursos que dispone	Se requiere de Transporte, Cámara Fotográfica, Formularios para registro del Censo	JAC, ICBF, DPS, Gobernación Dptal. Ministerio del Interior	Alcaldía Municipal Secretaria de Gobierno Pablo Andrés Gutiérrez : y Personeria Municipal Dolly Esperanza Certuche	Entre la JAC, Administración Municipal, personal que sufrió la afectación.
ALBERGUES ENFOQUE DIRENCIAL	Construcción, Adecuación, Dotación y mejoramiento	Identificar, adecuar y habilitar espacios disponibles para albergar a la población afectada, garantizando las condiciones de dignidad y seguridad. Se debe analizar el lugar de alojamiento de la población velando por espacios que permitan la privacidad de las familias y el enfoque de género.	Para atender estas emergencias se puede acondicionar los espacios en albergues en la cabecera Municipal (casa hogar,	Se requiere de la construcción y/o adecuación de sitios especiales que reúnan requisitos que garanticen la dignidad de las personas victimizadas	JAC, ICBF, Defensa Civil.	Administración Municipal Secretario de Planeación Municipal. FRANKLIN SANDOVAL	JAC y afectados, Alcaldía Municipal y afectados. Se debe hacer un compromiso de permanencia en el tiempo de las víctimas,

ALIMENTOS	Proporcionar Alimentos a las Familias Afectadas partir del censo	En el censo definitivo de personas desplazadas por parte de la Secretario de Gobierno para el suministro de las raciones alimenticias	1. Comedores de los restaurantes escolares. 2- Sitios de alojamiento 3. se dispone de los kit de cocina, se dispone de Servicios Públicos	Que los alimentos se entreguen oportunamente a las familias afectadas y se verifique su buen estado	En el albergue se organiza un comité que coordina la logística con el apoyo de los presidentes de la JAC	La Alcaldía Municipal Secretaria de gobierno en coordinación con la comisaria de Familia y el ICBF.	Velar entre los líderes y las autoridades Municipales para que se tenga el control del suministro de raciones
SERVICIOS PUBLICOS	Proveer los Servicios Públicos Fundamentales como Energía y Agua Potable	Instalación de servicios de agua potable y energía o suministro de los mismos	Desde la Secretaria de Planeación se coordina la reparación del sistema de acueducto en el evento que sufra afectación por motivo del conflicto armado interno	Es urgente la disponibilidad de agua con unos minutos de potabilidad, acción que debe estar liderada por el operador del servicio de agua	Secretaria de planeación: FRANKLIN SANDOVAL	Alcaldía (Secretaria de planeación) y empresa de servicio Públicos EMPIENDA MO.	En los sitios destinados para albergue analizar la capacidad de los servicios públicos y si estos no son suficientes,
SEGURIDAD	Protección de la Población Desplazada en los sitios de albergue y sus alrededores	Planificación de un esquema de seguridad que permita a las familias desplazadas, no tener problemas de robos, atracos, violaciones y atentados contra la vida y la integridad sexual.	Para este componente las Fuerzas Publicas disponen de unidades que se encargan de garantizar la seguridad de las familias afectadas y su entorno	Se requiere de la cooperación de la comunidad en el cumplimiento de las orientaciones policivas	Defensa civil Coordinador: RICARDO MONTOYA Bomberos Piendamó ANDRES RIVERA	Secretaria de Gobierno: Policía Nacional, Ejército Nacional. Ubicados en Piendamó Cauca	Se deben diseñar esquemas de seguridad del grupo afectado, que permita dar tranquilidad a través de patrullajes continuos, recepción inmediata de quejas y denuncias, tramite inmediato de reporte de amenazas
PROTECCION	Protección personal a las víctimas del	Brindar la protección por parte de Secretaria	Personal de la fuerza pública	Se requerirá la necesidad de acuerdo	Fuerza Pública, Unidad Nacional de	Secretaria de gobierno Comandante de Policía	

	Conflicto armado, de acuerdo al grado de vulnerabilidad.	de Gobierno y Fuerza Pública.		al riesgo y la situación que se presente	Protección, ICBF, Comisaria de Familia, Ministerio Público.	Comandante del Ejército, Defensa Civil, comisaria de familia	
ATENCIÓN PSICOLÓGICA	Asistencia psicológica a padres e hijos de las familias afectadas, antes, durante y después de la emergencia	Realizar un diagnóstico de las familias que se encuentran afectadas por el fenómeno del desplazamiento	Comisaria de Familia actúa en lo de su competencia, pero requiere del apoyo psicosocial	Se requiere de que la ESE disponga de un profesional con el perfil de psicólogo para que atienda las emergencias humanitarias	Comisaria de familia	Comisaria de Familia– ESE Suroriental Secretaria de Salud Municipal	La coordinación la tendrá la Comisaria de Familia
SALUBRIDAD	Prevenir Epidemias y Pandemias	Capacitación en manejo de servicios sanitarios, agua, alimentos manejo basuras.		En los sitios de albergue adecuados se requiere de organizar los botaderos de basura y las baterías sanitarias.	ESE centro 1 y Coordinación de Salud Municipal	Coordinador de Salud, ESE centro 1 Secretaria de Planeación, Defensa Civil	Hacer diagnóstico, focos de infección y aplicar planes sanitarios de urgencia
EDUCACIÓN Y USO DEL TIEMPO LIBRE	Ingreso a actividades académicas y recuperación de clases y aprovechamiento del tiempo libre	Garantizar el acceso pleno y permanente en el sistema de educación víctimas en edad escolar, sin interrumpir el calendario,	Coordinar con los docentes de la región afectada para que de ser posible reactiven y recuperen clases con los niños que retornan	Se requiere capacitar a los docentes en primeros auxilios, dotar a las escuelas y colegios de botiquines	Docentes, monitores de deportes, Secretaria Departamental de Educación	Secretaria de Gobierno, Rectores docentes, Coordinador de Salud y deportes, comisaria de familia	Permitir a los estudiantes recuperar clases en horarios adicionales y seguir con el horario normal académico, con el fin de que eviten la pérdida del año escolar, acuerdo con el ICBF para atender el tema de la educación y aprovechamiento del tiempo libre.

	de retorno en el marco del CMTJT.						
--	-----------------------------------	--	--	--	--	--	--

COMUNICACIONES	Comunicación permanente con los Presidentes de las Juntas de Acción Comunal y Población Víctimas del Conflicto Armado	Mantener permanentemente informados a los miembros del CMTJT y víctimas. Información Unificada	Decepcionar la información de las personas víctimas del desplazamiento.	En el Municipio hay lugares donde la comunicación móvil no llega por lo que se requiere de radio de comunicaciones	Defensa Civil Juntas de Acción Comunal	Alcaldía Secretario de gobierno y Desarrollo Comunitario	Unificar criterios las entidades autorizadas para dar información con el fin de que sea una sola información pública, observando la confidencialidad de la información
RETORNOS Y REUBICACIONES	1. Analizar las condiciones de dignidad, voluntaria y de seguridad de las familias que expresan querer regresar a su lugar de origen, estableciendo un plan	1.verificar de que no haya riesgos que genere el hecho victimizante en el momento del retorno	Antes del retorno se verifica que los hechos de confrontación no continúan, y que las familias disfruten de un buen estado de salud y su estado emocional está controlado.	Acompañamiento integral a las víctimas para el retorno.	SNARIV	Alcaldía Municipal Secretaria de Gobierno Ejercito Nacional, Personería Municipal	Una vez verificado la no continuidad del conflicto se puede autorizar el retorno a la población víctima.

Fuente: Plan de Contingencia Para la Atención de Emergencias Humanitarias en el Marco del Conflicto Armado, Piendamó 2014

Tabla No. 20 Ruta de atención para actos terroristas, atentados, combates, enfrentamientos y hostigamientos

Hechos victimizantes	Actos terroristas, atentados, combates, enfrentamientos y hostigamientos		
Actividad	Insumo	Responsable	Acciones
1. Conocimiento de la emergencia	Las autoridades municipales conocen del hecho porque lo presencian o es notificado por algún medio.	Alcalde Mnpal: Wilson Rodallega Quilindo, Secretario de Gobierno: Pablo Andres Gutierrez , Personero Mnpal: Dolly Certuche, PONAL	Se hacen los Consejos de Seguridad se evalúan los hechos y se plantean acciones para apoyar en la emergencia.
2.Comunicación	El alcalde y Secretario de Gobierno, emiten a través de la emisora local o megáfono, mensajes para que la comunidad guarde la calma y se resguarde en sitios seguros	Alcalde: Wilson Rodallega, y/o Secretario de Gobierno: Pablo Andrés Gutierrez	Son las personas autorizadas para emitir comunicaciones, previo acuerdo con las Fuerzas Militares

3. Identificación de personas afectadas	Coordinadores de Salud y Punto de Atención municipal ESE, IPS Indígena y demás entidades de Salud de la zona afectada identifican personas que requieren atención en salud física psicológica	Coordinadora local de Salud: Martha Paola Ramos	Se coordinan acciones interinstitucionales para atender de manera inmediata y oportuna las personas afectadas
4. Valoración de bienes físicos	Secretaria de Planeación valora y cuantifica las afectaciones generadas en bienes muebles	Secretario de planeación, Franklin Sandoval	El funcionario se traslada al sitio del evento para hacer la valorización
5. Evacuación de bienes inmuebles	planeación valora que viviendas y otros bienes requieren que sus ocupantes los desalojen	Secretario de planeación: Franklin Sandoval	Es urgente que las familias acepten las recomendaciones del funcionario
6. Recepción de las personas víctimas para toma de declaración	Recibe la declaración en el formato establecido por la UA RIV. Anexo 01, y anexo 13 del censo.	Personera Municipal: Dolly Esperanza Certuche	En atentados terroristas solo se toma una declaración y un solo un anexo
7. Convocatoria de Comité Territorial de Justicia Transicional	El Secretario de Gobierno designado como enlace de víctimas convoca a CTMJT. El Secretario de Gobierno elabora el acta del CTJT	Secretario de Gobierno y enlace de víctimas. Participación en CTMJT todas las entidades y Secretarías que hacen parte de este.	Al día siguiente de ocurrido el hecho se debe realizar el CTMJT. se debe declarar de modo, tiempo como se generaron y analizar si fue por actores armados
8. Enviar las declaraciones con sus anexo a la UARIV	Envío de declaraciones con sus anexos.	Alcaldía Municipal – Personería municipal	Se sugiere que la Declaración, con sus anexos y el acta se envíe a la Regional Cauca
9. Albergues	Atender las familiares víctimas que lo requieran porque en el hecho debieron desalojar su bien.	Secretaria de Planeación: Franklin Sandoval	disponer de medios logísticos para los albergues que garanticen principios de dignidad y enfoque diferencial
10. Alimentación	Se debe entregar la AHE inmediata que en este caso corresponde al ICBF	Alcalde: Wilson Rodallega Quilindo	Dieta alimenticia teniendo en cuenta el enfoque diferencia
11. Actos fúnebres	La alcaldía debe cubrir los costos de los actos fúnebres.	Alcalde: Wilson Rodallega Quilindo	Una vez se cumplan con los requisitos se autoriza los gastos
12. Comunicación	Gobierno mnpal hará declaraciones a los medios de comunicación.	Alcalde Municipal: Wilson Rodallega Quilindo	manejar una información precisa antes de emitir cualquier comunicado
Ruta de atención por Homicidios			
1. Conocimiento de la emergencia.	Se recibe la notificación inicial de por parte del gobierno local, Se corrobora la información con otras fuentes.	Autoridades locales	Las autoridades locales con otras fuentes de la misma comunidad militares confirman los hechos sucedidos.
2. Toma de la declaración por parte del Ministerio	Recibe la declaración en el formato establecido por la UA RIV.	Personero Municipal: Dolly Esperanza Certuche	Se toma declaraciones individuales por cada víctima con su anexo.

Público			
3.La Fiscalía crea la noticia criminal una vez conocido el hecho, hace la remisión a medicina legal	Se recibe la declaración de los familiares o testigos del hecho	Fiscalía Local- seccional cauca CTI	
4.Convocatoria de Comité Territorial de Justicia Transicional	El Secretario de Gobierno en su calidad de enlace Municipal convoca a CTMJT. El Secretario de Gobierno elabora el acta del CTJT.	Convocatoria: Secretario de Gobierno y enlace de víctimas. Participación en CTJT todas las entidades y Secretarías que hacen parte de este.	Al día siguiente de ocurrido el hecho se realiza el CTMJT. Se debe declarar el modo, tiempo y lugar que generaron el hecho y analizar si fueron actores armados
5.Enviar las Declaraciones con sus anexos masivo a la UARIV	Envío de declaraciones con sus anexos	Alcalde Municipal: Darío Sandoval Fernández, Personero Mpal: Dolly Esperanza Certuche	Se sugiere que la Declaración, con sus anexos y el acta se envíe a la Regional Cauca.
6.Albergue	El municipio debe adecuar albergue para las familiares de las víctimas que lo requieran	Secretario de Planeación: Franklin Sandoval	La UARIV entrega dos salarios mínimos como AHE de emergencia después de valorado la declaración
7.Alimentación	Se debe entregar la AHE inmediata que en este caso entrega un mercado de acuerdo a la composición del grupo familiar.	Alcalde Municipal: Wilson Rodallega	La UARIV entrega dos salarios mínimos como AHE de emergencia después de valorado la declaración
8.Salud y atención psicosocial	Se debe realizar atención en salud y psicosocial a las familias que lo requieran.	Secretaria de Salud: Martha Paola Ramos y Comisaria de Familia: Martha Figueroa	
9.Seguridad	Define el requerimiento de seguridad para las familias de las víctimas	Secretario de Gobierno: Pablo Andres Gutierrez y Comandante de la policía	
10. Protección de personas.	Define el requerimiento de seguridad para las familias de las víctimas	Alcalde Wilson Rodallega como el presidente del CTMJT. y Comandante de estación de la policía.	
11.Actos fúnebres	La alcaldía debe cubrir los costos de los actos fúnebres	Alcalde Municipal: Wilson Rodall	No se entregó auxilio para actos fúnebres, ya que las víctimas contaban con el servicio
12.Comunicación	Gobierno local harán declaraciones a los medios de comunicación.	Alcalde Wilson Rodallega o secretario de gobierno Pablo Andrés Gutiérrez	La declaración debe ser puntual
Ruta de atención por amenazas			
1.Registro	Se hace la denuncia y se diligencian los formatos indicados	Personera Municipal: Dolly E. Certuche	Se debe dar información precisa para posibilidades de hallazgo

2. El CTJMT analiza el caso	Para el análisis del caso se tiene en cuenta la información que reposa en la denuncia	Alcalde Wilson Rodallega y demás integrantes del comité, se comunica con la gobernación, de manera discreta con el GAULA, para pedir apoyo en la protección.	Analiza las solicitudes de protección de las persona en riesgo, se hace la verificación del caso. La unidad de victimas hace el análisis con el fin de identificar el liderazgo
-----------------------------	---	--	---

Fuente: Plan de Contingencia Para la Atención de Emergencias Humanitarias en el Marco del Conflicto Armado, Piendamó 2014