

**ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS VÍCTIMAS, EN EL MUNICIPIO
DE POPAYÁN DURANTE EL PERIODO 2018-2019. EN EL MARCO DEL
PROTOCOLO DE PARTICIPACION EFECTIVA DE LAS VICTIMAS CON ENFOQUE
DIFERENCIAL.**



Universidad
del Cauca®

AUTORA:

LADY MELISSA SANCHEZ SOLARTE

DIRECTOR:

ALEXANDER CASTILLO

FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA

POPAYÁN

UNIVERSIDAD DEL CAUCA

2023

Contenido

Agradecimientos	3
Resumen.....	4
Introducción.....	5
Capítulo I. Procesos de participación de las víctimas en el municipio de Popayán	10
1.1. Dinámica del conflicto armado en el departamento del Cauca.....	12
1.2. Estado del arte, marco conceptual y metodológico.....	17
1.3. Marco normativo: Ley 1448 de 2011 y Protocolos de Participación efectiva de las víctimas con enfoque diferencial.....	28
1.4. Proceso de inscripción y elección de la Mesa Municipal de Victimas, periodo 2019-2021.	33
Capitulo II. Contextos Procesos, avances e instancias de participación logrado por las víctimas a través de la Mesa Municipal de Popayán con enfoque diferencial.....	43
2.1 Lineamientos, roles y deberes de la institucionalidad en cumplimiento a la Ley 1448 de 2011 y los Protocolos de Participación.....	44
2.2 Estructura de la Mesa de Víctimas y construcción del Plan de trabajo.....	50
2.3. Desarrollo e intervenciones realizadas por la Mesa de Victimas en ejecución al Plan de trabajo con enfoque diferencial.....	54
2.4. Actuaciones realizadas por la Mesa de víctimas en la actualización de la Política Publica de Victimas en el municipio de Popayán.....	65
III. Capitulo: hallazgos identificados en la ejecución del plan de trabajo de la Mesa de Participación con enfoque diferencial para el periodo 2018-2019.....	71
3.1. Impacto alcanzado en la ejecución del Plan de Trabajo de la Mesa de Victimas con enfoque diferencial.....	72
3.2. Limitaciones o barreras en la ejecución de Plan de trabajo de la Mesa de Victimas con enfoque diferencial.....	83
Conclusiones.....	87
Bibliografía.....	98

Agradecimientos

Al lograr finalizar mi trabajo de grado, me llena de mucho orgullo culminar un proyecto de mi vida, no solo a nivel profesional sino personal, lleno de mucho esfuerzo a pesar de las dificultades que encontré en su desarrollo.

En primer lugar, quiero agradecer a Dios por darme salud, vida y fortaleza para sacar adelante este trabajo de grado, y mostrarme que a pesar de los obstáculos siempre con esfuerzo, si se puede.

Este trabajo es dedicado primero a mí, quien no me rendí a pesar de los contratiempos y me demostré que, si soy capaz de cumplir mis propósitos, que el esfuerzo y cada uno de los retos nos enseñan a apalancarnos y tomar más impulso para salir adelante.

A mi hijo Juan Martin que sin duda se convirtió en la fuerza del amor más grande, quien me inspira a ser mejor cada día, me inspira a entregar lo mejor en cada proyecto, quien ha sido un gran maestro de vida, eres quien me llena el alma de propósito y sin duda juntos somos el más grande dúo.

A mi familia, a mi papa por su apoyo y paciencia, a mi mama quien fue mi ejemplo de fuerza y de creer que, si es posible y aunque no estés aquí, soy el reflejo de tus enseñanzas, mis hermanos Camilo y David por creer en mí.

A mis amigos por el gran apoyo Eduardo Roque y Verónica Castro, amigos que la universidad me regalo y son un gran pilar en todo este proceso académico, gracias por su tiempo y cariño.

A la Universidad del Cauca y cada a uno de los profesores gracias por la paciencia, por el conocimiento y por ser guías en este camino.

Lady Melissa Sánchez Solarte

Resumen

Este trabajo de investigación está enfocado en el análisis de la participación de las víctimas del conflicto armado, en la construcción social de planes, programas y proyectos, además de la observación de diferentes espacios de interlocución que a través de procesos de reivindicación de sus derechos se han abierto, se realizó observación participativa donde me permitió evidenciar todos los espacios han ido ocupando, algunos desde su organización y otros con ayuda de las instituciones, es de recalcar que anteriormente se tenían procesos de reivindicación de derechos, pero las víctimas jamás habían sido actores participativos, a partir de la ley 1448 y los protocolos de participación es que se van dando estos procesos, siendo la participación un eje central con garantías que dieron paso a la construcción de la mesa municipal de víctimas a nivel nacional, departamental y municipal.

Para este trabajo se han tenido en cuenta 3 procesos; primero el plan de trabajo de la mesa municipal de Popayán, este espacio enfoca varios aspectos en donde se realiza incidencia social, teniendo en cuenta que esta, está conformada por representantes de los diferentes hechos victimizantes y de los enfoques diferenciales, un segundo proceso se da en la actualización del acuerdo 050 (política pública de víctimas del conflicto armado), un escenario propicio para analizar la participación e incidencia que a partir de la ley 1448 y los protocolos de participación dan inicio desde las instituciones al restablecimiento de derechos y por ende a la construcción de una política pública que enfrente las necesidades de esta población en Popayán, se trata de contextualizar un documento que ya estaba elaborado, pero que se salía de la realidad, y por último tenemos el protocolo de participación de niños, niñas y adolescentes, un trabajo muy enriquecedor

con una población muchas veces rezagada, pero que se es necesario que sean conocedores de sus derechos y de cualquier proceso que los ayude en la construcción de una sociedad en paz.

La participación como tema central en este trabajo se analizó, desde cómo ha sido el proceso de implementación de la ley 1448 y los protocolos de participación y si esta ha sido efectiva, de esa manera analizar cuál ha sido el papel institucional para abrir escenarios propicios, que permitieron a las víctimas tener voz y voto en el desarrollo de su actuar ya no desde sus organizaciones sino desde la mesa municipal, desde un método de observación participativa, a través de la observación directa, evidenciar y vivenciar las relaciones creadas entre víctimas del conflicto e instituciones.

Introducción.

A lo largo de la historia, la democracia colombiana ha pasado por una constante situación de tensión, más precisamente los últimos 50 años, esto principalmente por cuenta del conflicto armado entre la fuerza pública y grupos armados al margen de la ley. Sin embargo, en los últimos años, este panorama parece estar avanzando hacia la estabilización política, gracias a que se han abierto espacios de dialogo cuyo propósito buscaban la consolidación de acuerdos para la desmovilización de tales grupos, que permitieran gozar al pueblo colombiano de una nación en paz. En tanto el marco jurídico, ya se habían venido construyendo e implementando normas las cuales han tenido como propósito la construcción de paz en Colombia, así como la dignificación de derechos a la población víctima del conflicto armado, estas han tenido como fin no solo el reconocimiento de las víctimas por parte del Estado, sino el de otorgarles reparación económica,

política y social, así como garantizarles su reintegración efectiva a la sociedad colombiana¹. En este contexto, las víctimas que el Estado colombiano ya ha reconocido, han venido preparándose para hacer efectivos sus derechos de reivindicación política y social, y se han constituido en organizaciones que buscan tener presencia y voz en los escenarios de discusión política y que esperan ser tenidas en cuenta en los espacios de deliberación local, departamental y nacional, especialmente aquellos relacionados con temas derivados del conflicto armado y la ejecución de la Ley 1448 de 2011.

En este orden de ideas, se busca analizar desde la Ciencia Política, los fenómenos electorales participativos que trascienden desde las organizaciones de líderes y lideresas víctimas del conflicto armado, hasta la interlocución en la esfera política local, así mismo, poder abordar las dinámicas que surgen en el proceso de conformación y/o consolidación de organizaciones sociales, pasando por el proceso electoral y finalmente la representatividad que cada uno de los integrantes va a desempeñar desde el enfoque diferencial o hecho victimizante que constituyen una vez este conformada la Mesa efectiva de participación.

Para esto, es de suma importancia analizar la intervención y alcances que se lograron en el marco del Protocolo de Participación de Víctimas, desde el papel de las instituciones que deben apoyar y garantizar su implementación y en ese sentido la personería juega un papel relevante ya que ejerce la labor de Secretaría Técnica encargándose además de adelantar el proceso de inscripción, elección y conformación de la Mesa de Víctimas.

¹ La legislación sobre víctimas del conflicto armado comprende: la Ley 1448 de 2011, o Ley General de Víctimas y Restitución de Tierras, y las leyes étnicas contenidas en los Decretos Ley: 4633, de Víctimas de Pueblos Indígenas; 4635, de Pueblos Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros; y 4634 de Pueblos Rrom o Gitanos. La Sentencia T-025 de 2004, y demás jurisprudencia, legislación y normas complementarias y concordantes, entre las cuales se destaca el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas, Resolución 0388 de 2013 y demás modificaciones.

En este orden de ideas, el objetivo general de la presente investigación de análisis, ha sido el de abordar el concepto de participación de víctimas contenido en el marco del Protocolo de Participación efectiva y contrastarlo con la elección y conformación de la Mesa Municipal de Víctimas durante el periodo 2018-2019, fecha en la cual se adelantó este proceso conforme lo establece el Protocolo mencionado. Seguidamente, identificar los alcances, incidencia e interlocución que las víctimas del conflicto propician en espacios de debate tales como la Política Pública de víctimas, Comités de Justicia Transicional e incluso en la ejecución la Ley 1448 de 2011.

Dentro de este marco jurídico, el municipio de Popayán específicamente desde la secretaria de gobierno, cumple con un papel fundamental tanto en la implementación de las políticas, como en los planes, programas y proyectos para la población desplazada y de otros hechos victimizantes, por tal razón, la investigación propendió por analizar el proceso participativo realizado en la conformación de la Mesa de Víctimas en el marco del Protocolo de Participación, mediante la fundamentación expuesta por la Ciencia Política, atendiendo a su enfoque Neo-institucionalista, donde se vinculan a las instituciones del Estado colombiano, inmersas en la vida socioeconómica y política, debido a transversalidad que tienen en la toma de decisiones y construcción de Políticas para la ejecución de la Ley 1448 de 2011.

Con el fin de lograr los objetivos propuestos, la metodología implementada para el presente trabajo de investigación es de tipo cualitativo, ya que nos enfrentamos a procesos de intervención social, y en donde se busca analizar la implementación de los Protocolos de Participación efectiva de víctimas en Popayán, durante el periodo 2018-2019, desde la intervención institucional y la incidencia de la Electa Mesa de Participación de víctimas en escenarios políticos.

En el primer capítulo se hizo una revisión documental, que permitió obtener información en aras de contextualizar y conocer antecedentes sobre los procesos de Participación en el municipio de Popayán, en donde se tuvo en cuenta documentos institucionales, informes, actas, documentos académicos entre otros. Se realizó un estudio del proceso con Organizaciones de Víctimas y Organizaciones Defensoras de Víctimas en relación a la inscripción y elección de la Mesa de Víctimas periodo 2019- 2021 en el municipio de Popayán, para ello se utilizará el análisis documental como herramienta, a través de la revisión de actas e informes en aras de comprender las actuaciones cometidas para el desarrollo de dicho proceso. Teniendo en cuenta que, desde la Ciencia Política, el rol del investigador consiste en interpretar diversos fenómenos político-participativos que se puedan hacer comprensibles en ciertos aspectos de la realidad social y que se permitan documentar mediante información estadística, entrevistas y revisión documental para ello se eligió la participación política de víctimas como tema central de la presente investigación ya que lo que se espera es abordar las acciones, incidencias e intereses de interlocutor ante las entidades del Estado por parte de quienes conforman la Mesa de Participación, así como sobre las posibles dificultades que han encontrado para ejercer este rol.

En el segundo capítulo denominado “procesos, avances e instancias de participación logrado por las víctimas a través de la Mesa Municipal de Popayán con enfoque diferencial”, se presentará un análisis de los procesos que se empezaron a desarrollar, desde el plan de trabajo de las víctimas, la actualización de la política pública y la implementación del protocolo de niños, niñas y adolescentes, con una metodología de trabajo de campo y una observación participativa, de este modo, logre involucrarme y mirar cómo se van dando los procesos democráticos, en el desarrollo de escenarios de interlocución, como es la respuesta institucional hacia la Mesa de Víctimas entre otros, permitió un análisis a las actuaciones realizadas desde los plenarios de la

Mesa Municipal de víctimas, en actividades de control y vigilancia a la implementación de la Ley 1448 de 2011, la actualización de la Política Pública de víctimas municipal (Acuerdo 050 de 2011), y acciones para la defensa y promoción de los DDHH de la población víctima en Popayán, que bajo un método descriptivo buscará contextualizar los principales hallazgos alcanzados en la realización de este ejercicio participativo, y así mismo a la implementación del Protocolo de Participación de Niños, Niñas, y Adolescentes, ejecutado en tres (3) Instituciones Educativas del municipio de Popayán con menores de edad víctimas del conflicto, con lo cual se abordará y analizará el impacto generado, así como la importancia de seguir promulgándolo.

Finalmente, se describirán los hallazgos identificados en la ejecución del plan de trabajo de la Mesa de Participación con enfoque diferencial en el periodo 2018-2019, donde se analizó el impacto alcanzado en las metas de cada una de los indicadores previstos en dicho plan, así como barreras y limitaciones que tuvieron en el desarrollo de su ejecución, logrando de esta manera encontrar resultados que permitan responder el título de investigación.

En síntesis, lo avanzado en la presente investigación se describe en los tres capítulos que la conforman estructuralmente; en cada uno se contextualizarán las dinámicas, los escenarios, los alcances y barreras que se presentan en el ejercicio participativo. Esto fundamentado y concentrado en el análisis detallado de la normatividad referida a las víctimas del conflicto armado que ha emitido el Estado colombiano, empezando por la denominada Ley de Víctimas, Ley 1448 de 2011, y los Protocolos de Participación efectiva de Víctimas, las cuales establecen medidas puntuales para garantizar y poder ejercer el derecho a la participación, así como los roles que se representan desde los enfoques diferenciales y hechos victimizantes. Sintetizando así, las principales conclusiones que se derivan en el del trabajo de campo con respecto a la efectividad que tienen las víctimas en los espacios de participación política, creados por la normatividad ya mencionada,

recopilando las principales observaciones y sugerencias sobre alternativas que fortalezcan la participación de víctimas y las necesidades que hay en aras de seguir garantizando estos espacios democráticos. Por último, se añade una serie de recomendaciones, las cuales buscan acentuar más los derechos y deberes de la Mesa de Participación, el trabajo de las Organizaciones de Víctimas y el acompañamiento por parte de las instituciones.

Capítulo I. Procesos de participación de las víctimas en el municipio de Popayán

Con el surgimiento de la Ley 387 de 1997 y más específicamente el Decreto 250 de 2005 “Por el cual se expide el Plan Nacional de para la Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia y se dictan otras disposiciones”, se empiezan a abrir espacios de interlocución y participación, para que la población desplazada pudiera ejercer veeduría ante las políticas que para aquel entonces, el gobierno nacional dictaba en tanto la asistencia y atención, de la emergencia que se estaba viviendo.

Así las cosas, nacen la Mesa Nacional de Fortalecimiento y Organizaciones de Población Desplazada²: estas tendrían como propósito hacer seguimiento y evaluación a la política de atención integral a la población desplazada, además de generar espacios, procesos de participación efectiva y oportuna en las instancias de coordinación bajo el principio de intervención de la responsabilidad compartida. Serían responsables de esta Mesa, las organizaciones de población desplazada, quienes elegirán bajos sus propios criterios los representantes que participarán en la Mesa y elegirán entre ellos la Secretaría Técnica. Roth (2009) manifiesta que “es posible decir que existe una política pública, siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcial la

² Decreto 250 de 2005, “Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones”.

tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de cosas percibido como problemático”.

De este modo, en el Municipio de Popayán empezaban a aparecer las primeras organizaciones de población desplazada, así como, la vocería de líderes y lideresas quienes inmediatamente empezaron accionar ante las necesidades y problemáticas del momento, frente a esta situación, surge en Popayán el “Acuerdo 050” por el cual se define la Política Pública a población desplazada.

Pero no fue sino hasta la promulgación de la Ley 1448 de 2011 titulada como la ley de víctimas y restitución de tierras, donde por primera vez existe un instrumento normativo que se desarrolla en torno a las víctimas, de esta manera, por primera vez se habla de una participación efectiva para las víctimas, con garantías específicas en la toma de decisiones en cada uno de los escenarios de interlocución, y así, mediante la Resolución 0388 de 2013 finalmente se crea el Protocolo de Participación Efectiva de Víctimas.

Esta es creada por la Unidad Administrativa Especial para la atención de víctimas del conflicto armado, en atención al artículo 194 de la Ley 1448 de 2011 que prevé la existencia de un Protocolo de Participación Efectiva³. Desde aquel entonces y hasta antes de agosto de 2019, el municipio de Popayán, como ciudad receptora de población víctima en el departamento del Cauca, ya había contado con tres (3) Mesas de Participación, con un periodo de representatividad de 2 años según lo dicta la mencionada normatividad.

³ La participación efectiva de las víctimas 2013 - 2019: Una herramienta en la construcción de convivencia y reconciliación. Universidad Católica de Colombia

1.1.Dinámica del conflicto armado en el departamento del Cauca

Desde la década de los sesenta, Colombia se halla inmersa en un conflicto armado que involucra múltiples actores, por una parte, las guerrillas de izquierda, los paramilitares de derecha, los narcotraficantes, y por la otra el gobierno, las fuerzas armadas y la sociedad civil. Los orígenes del actual conflicto armado se remontan al período conocido como “La época de violencia”, una guerra civil que tuvo lugar entre 1946 y 1966; esta sangrienta etapa el país, estuvo radicalmente dividida en su apoyo a los partidos Liberal y Conservador. (Yaffe, 2011, pág. 191). Desde ese período, Colombia ha sido testigo de la aparición sucesiva de guerrillas, narcotraficantes y grupos paramilitares.

La conformación de estos grupos en un principio nace como una lucha social de los sectores más populares, pero, con el tiempo su fin empieza a desdibujarse, ya que las sus dinámicas empezaron a ir en contra de los principios que en su comienzo pretendían defender, causando esto, una deslegitimación a su lucha, en efecto, se hacen visibles actores que quedaban en medio de esa disputa de posiciones, Liliana Buitrago Orjuela en su artículo “las víctimas y los espacios de ciudadanía”, contextualiza la transformación de la violencia y como las víctimas empiezan a emerger, “Los diferentes periodos de violencia en Colombia han dejado millares de víctimas, pero anteriormente éstas se asumían como partidarias de alguno de los bandos en confrontación, y por tanto su experiencia se integraba y se expresaba dentro de las lógicas de las luchas partidistas..” (Orjuela, 2013, pág. 3), y es a partir de aquí, que las víctimas empiezan a buscar espacios de organización encaminadas a visibilizar su problema. Ya con la constitución del 1991, Colombia pasa de una democracia representativa (voto), a una democracia participativa, abriendo escenarios de construcción social, que dan lugar a las víctimas, a incidir en las decisiones institucionales como en las políticas públicas enfocadas en sus necesidades.

En el caso del departamento del Cauca, por sus condiciones geoestratégicas ha sufrido fuertes embates de la guerra, según la Unidad de Víctimas, son 367.000 las víctimas en todo el departamento del Cauca y aunque se discute hasta qué punto la población urbana la ha sufrido, es posible afirmar, que la ciudad de Popayán no ha sido ajena a los efectos del conflicto armado, por ser ciudad capital, es receptora por la presencia de la institucionalidad, que ha permitido la atención y asistencia oportuna esta población (Víctimas U. p., 2020).

A partir de la información contenida en el RUV (Registro Único de Víctimas), es posible aproximarse a la magnitud de esta forma de violencia, el cual muestra las acciones del conflicto armado en el departamento del Cauca con indicadores como desplazamiento, secuestro, amenazas, y demás hechos victimizantes reconocidos tal y como se evidencia a continuación:

Tabla N°1

Tabla 1 Acciones del conflicto armado en el departamento del Cauca. 1985-2018.

	Desplazamiento	Secuestro	Amenaza	Homicidio CA	Desaparición forzada	Acto Terrorista
1985 -1990	163	20	13	761	105	32
1991 - 2000	505	22	60	1240	147	38
2001 - 2010	3974	52	211	1905	205	83
2011 - 2018	2232	20	628	225	21	503

Fuente: Registro Único de Víctimas (RUV) Unidad Para las Víctimas cohorte 2018.

Estos hechos de violencia se obedecían especialmente a la presencia de los grupos armados al margen de la ley tales como, las FARC - EP quienes actuaron a través del frente 6 en los municipios de Toribio, Corinto, Miranda, Santander de Quilichao, Jambaló, Caldonó y Caloto. El frente 8 actuó principalmente en la zona centro en los municipios de El Tambo y Timbío. El frente 60, en la región sur del departamento, en Argelia, Patía, Balboa, Mercaderes, Bolívar. Y el frente

64 en la Bota Caucana. Por otra parte, El Ejército de Liberación Nacional - ELN - con el Frente José María Becerra en el centro, en Popayán, Cajibío, Morales, Piendamó y Totoró, y en el sur y en la Bota Caucana con el Frente Manuel Vásquez Castaño⁴.

Por otra parte, las Autodefensas Unidas de Colombia, denominados paramilitares, que se habían originado en la década de los 90, con una ideología que respaldan las acciones gubernamentales en contra de los grupos guerrilleros, pero que, en su desarrollo, ahonda las variables de violencia política y armada en todas las esferas, porque entran a disputarse el poder y control en los territorios con el negocio de las drogas ilícitas, entre otros objetivos y acciones. Estos ingresaron al departamento por la zona norte y centro. En la zona norte actuaron en los municipios de Buenos Aires, Santander de Quilichao y Suarez, a través del Bloque Calima y en Miranda, Caloto y Corinto por medio del Bloque Farallones. Con respecto a la zona centro las autodefensas campesinas de ortega hicieron presencia en la capital del Departamento, Cajibío, Piendamó, Morales, Caldon y parte de Silvia, Totoró y El Tambo. También por medio del Bloque Pacifico, hicieron presencia en los tres municipios de la zona pacifica: Guapi, Timbiquí y López. Por lo anterior resulta que, el fenómeno del desplazamiento forzado en el Cauca se produce en varios contextos tales como: el de la dinámica del conflicto armado interno, el del crecimiento acelerado y la disputa de tierras por los cultivos ilícitos, de la confrontación armada para asegurar intereses, y el contexto de los conflictos sociales, urbanos y rurales.

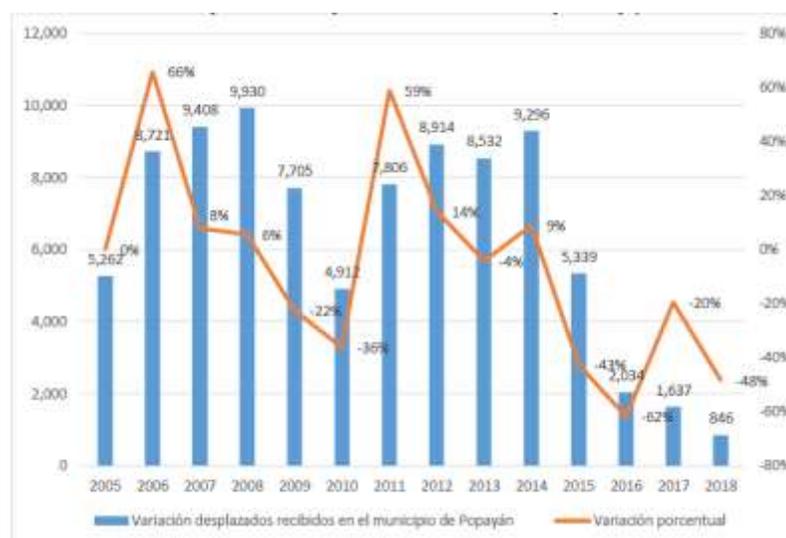
Sin duda, este breve contexto de violencia que ha vivido el departamento del Cauca ha dejado a Popayán como un municipio receptor de población víctima, teniendo este como ciudad capital el deber de brindar oportunamente las medidas correspondientes de asistencia, atención y reparación integral que otorga la Ley 1448 de 2011 a la población víctima del conflicto armado,

⁴ LaVerdadAbierta.com. (2015, 31 de mayo). “Cauca: la región más afectada por el recrudecimiento de la guerra” <https://verdadabierta.com/cauca-la-region-mas-afectada-por-el-recrudecimiento-de-la-guerra/>

de esto modo, es importante contextualizar que por efectos de las conversaciones en La Habana y el finalmente acuerdo de paz, los índices de violencia en el Cauca arrojaron un notable descenso en la tasa de más especialmente desde el periodo del 2012 fecha que inician los diálogos, pasando por el año 2016 donde finalmente se firma el acuerdo con el grupo guerrillero de las FARC, dando por terminado el conflicto armado entre las dos facciones en guerra, convirtiéndose este en un partido político denominado “Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común”.

Así las cosas, si bien entre el periodo de estudio 2018-2019 los casos de violencia ocasionada por el conflicto armado interno siguieron manteniéndose, estos disminuyeron significativamente a lo que en años pasados se había visto, incluso en el Municipio de Popayán según información que más adelante abordaremos dada por la Personería Municipal de Popayán bajaron entre un 60 y 70% las declaraciones que requerían Atención Humanitaria Inmediata, es decir aquellos ellos que en el marco del conflicto armado ocurrieron en un tiempo no superior a tres meses, estas cifras concuerdan con el reporte dado por la Unidad de Víctimas con respecto a la variación de desplazados recibidos en el Municipio de Popayán y que a continuación se detalla:

Tabla N° 2



Fuente: Elaboración propia con datos del RUV. 2018

Ante este panorama, las organizaciones de víctimas organizadas y no organizadas seguían visibilizándose en el municipio y ganando espacios en cada uno de los debates que involucraban la ejecución de políticas para población víctima del conflicto armado. Un primer espacio se logró con la creación y aprobación del Plan de Acción Territorial 2016-2019 bajo el mando del entonces Alcalde Cesar Cristian Castro y su Plan de desarrollo “Popayán Vive el Cambio”.

Para este primer ejercicio, y con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Administración Municipal citó a las Organizaciones de víctimas vigentes para aquel entonces, así como a importantes líderes y lideresas incluidos en el RUV defensores de DDHH; a su vez se invitó a la comunidad del corregimiento de la Rejoja, único sujeto de reparación colectiva del Municipio de Popayán, a quienes se les garantizó la vocería en este trascendental espacio el cual conto con el acompañamiento del Ministerio Público y la Unidad para las Víctimas. En 5 días de trabajo continuo construyeron ideas esenciales para que dicho Plan de Acción logrará contener las principales necesidades de la población víctima y a su vez importantes retos para seguir trabajando en la construcción del tejido social, es de destacar que en este ejercicio participativo se involucración actores representantes de cada uno de los hechos victimizantes reconocidos, así como desde los enfoques diferenciales, dejando un documento amplio, diverso y con indicadores que se ajustaban más a las necesidades del Municipio como ciudad receptora de población víctimas. Finalmente, ese Plan fue aprobado mediante Comité de Justicia Transicional en presencia de entidades territoriales pertenecientes al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas S.N.A.R.I.V y con voz y voto de representantes de las víctimas. De esta manera, se inicia un interesante recorrido en donde se podrá ver los alcances,

logros y dificultades que han tenido las víctimas en ejercicio a su derecho a la participación, el cual se aborda en la presente investigación.

1.2.Estado del arte, marco conceptual y metodológico

Para esta investigación se ha realizado la revisión de las siguientes tesis, libros, estudios y artículos académicos que contienen criterios, en relación a política pública, víctimas, participación y Mesa municipal de víctimas. Es así que, para Roth, “el análisis de las políticas públicas consiste en examinar una serie de objetivos, de medios y de acciones definidos por el Estado para transformar parcial o totalmente la sociedad, así como sus resultados y efectos” (Roth, 2002, p.14), con el objetivo de encontrar los resultados obtenidos, alrededor de lo que se viene implementando en el municipio de Popayán, en el marco de la ley 1448, ya que evidencia un paso hacia esa democracia participativa, con la que no solo se busca reestablecer derechos sino contribuir a la construcción de un ciudadano más inmerso en las decisiones institucionales.

Considerando la importancia de garantizar la participación de las víctimas como obligación constitucional y legal por parte del Estado colombiano, se pueden observar diferentes tesis, investigaciones y artículos, en donde estos conceptos se hacen operativos y se ha trabajado de una manera más dinámica, profundizando el transito que hacen muchas víctimas desde el flagelo de vivir algún hecho victimizante en el marco del conflicto armado, hasta llegar a liderar diferentes espacios en la defensa de DDHH y la creación de políticas públicas que busquen mitigar la problemática social que queda producto de la violencia.

Y es que se hace significativo mirar en primera instancia la palabra víctima, como sujeto de estudio, para Diana Fuentes y Clara Atehortua, “las personas en situación de víctimas tienen un cambio en cuanto al ejercicio de sus derechos, que se denomina en términos de ciudadanías

precarias, incompletas o en el bajo acceso a los derechos”. (Becerra, 2015, pág. 67) aduciendo aquí, que, para evitar más vulneración de su ciudadanía, es necesario que sean incluidas en procesos de participación democrática, encaminadas a la reparación y no repetición de la vulneración de derechos.

En cuanto a la efectividad de las Mesas de Participación de víctimas, desde las distintas responsabilidades dadas a nivel municipal, departamental y nacional, tenemos el texto de Martha Rocha, en donde refleja en su trabajo de tesis denominado “Participación política de víctimas del conflicto armado en Colombia: contraste entre los planteamientos normativos y la experiencia de víctimas 2011-2017”, en el cual muestra evidencia de la importancia de este espacio para ellos, “la Mesa Nacional de Participación la cual ha visibilizado a las víctimas y ha servido de espacio para que expresen su opinión y tengan incidencia en la política pública sobre los temas que les competen” (Ceron, 2017), sin embargo, se ha evidenciado que esto no es razón por la cual se esté generando en el país, una alta participación de las víctimas y es ahí donde se debe instar para que las entidades pertenecientes al SNARIV.

Por consiguiente, el Ministerio Público es el encargado de fortalecer y garantizar el actuar de las organizaciones y Mesas de Víctimas en la incidencia por la defensa de DDHH y ejecución de la Ley 1448 de 2011, en esta línea se considera importante mencionar, que muchas veces los espacios de participación, no logran resultados relevantes debido a la falta de poder de decisión, ya que las observaciones dadas “son recibidos por funcionarios de mando medio de la institucionalidad, sin capacidad de decisión por lo que las propuestas o quejas no tienen verdadero impacto”, (Rocha, 2017) así se evidencia que en el marco de la participación de las víctimas, el interés y la articulación con la institucionalidad, son supremamente importantes al momento de deliberar y decidir aspectos que se encaminen a un avance significativo por la reconciliación.

Otra particularidad que se puede analizar es el grado y nivel de representatividad que tienen las Mesas de Víctimas, Ángela María Rodríguez Sánchez en su trabajo de Tesis; “¿cómo participan las víctimas? experiencia del ejercicio ciudadano y la dinámica participativa de la Mesa municipal de víctimas en Soacha-Cundinamarca”, manifiesta que, “en tanto la conformación de las Mesas de participación y sus bases las Organizaciones de Víctimas hay organizaciones de una, dos personas y hasta de tres personas, de esas se va una y quedan dos, entonces casi que terminamos diciendo que una sola persona es la organización y que esa sola persona es la que toma decisiones de fondo que muchas veces son equivocadas, pero como es parte de una Mesa de participación de víctimas tiene derecho a imponer y tiene derecho a llevar su protocolo” (Rodríguez, 2014), situación que deja en entre dicho la eficiencia, de la participación efectiva de las víctimas desde la base que son sus Organizaciones, teniendo en cuenta que quienes las conforman no terminan representando un porcentaje significativo del total de víctimas que habitan en el territorio.

En esta problemática, la Subdirección de Participación de la Unidad de Víctimas, como área encargada de concertar y expedir los Protocolos de Participación, es consciente de las debilidades planteadas en la Ley 1448 de 2011 y la Resolución 0388 de 2014, pues reconoce que es posible conformar una organización con pocas firmas y, además, que la participación sólo se realice a través de organizaciones de víctimas, permitiendo que la participación de las víctimas no organizadas quede excluida de estos escenarios.

Se encuentra aquí, otro factor para resaltar y es la importancia del fortalecimiento de los nuevos liderazgos, así como el de los integrantes de la Mesas, si bien hay algunos que poseen trayectoria y reconocimiento dentro del ejercicio de sus funciones, otros no cuentan con estos conocimientos, ni con herramientas básicas de capacitación y aprendizaje, “la posibilidad de deliberar y decidir está reservada para quienes tienen la calidad de ciudadanos plenos, es decir,

personas con información y capacidad suficiente para tomar las decisiones que tienen que ver con la autodeterminación de sus vidas como individuos y como parte de un colectivo, (Fuentes, 2015, pág.67) es aquí donde la institucionalidad tendrá la responsabilidad misional de brindarles y apoyarles en estos espacios.

Citando la tesis de Julia Manuela Gaviria Serna denominado (Análisis de la implementación del componente de participación de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado -escenarios nacionales de participación 2011-2015), el cual menciona la identificación de dos ámbitos en donde la representatividad genera conflicto, por una parte hace referencia a la relación de los líderes con las organizaciones y bases sociales que representan y por la otra tiene la relación de los integrantes de la Mesa nacional con las Mesas departamentales y municipales, “en cuanto al primer ámbito, se identificó que, si bien los integrantes de la Mesa fueron postulados por sus organizaciones a nivel municipal, en la mayoría de los casos estos líderes una vez inician su actividad en la Mesa, pierden el nexo con las organizaciones de base que representan” (Gaviria, 2016)

Esta desconexión de los líderes con sus procesos locales, podría decirse que es la consecuencia de dos fenómenos: 1) muchas de las Organizaciones se crean por la necesidad de vincularse a los escenarios propuestos por la ley 1448, situación que deja como resultado procesos organizativos muy frágiles, sin una estructura sólida; 2) la falta y carencia de control y veeduría frente a las condiciones que estipuló la ley para que las víctimas participaran desde la creación de organizaciones sociales, las cuales provocaron la dispersión de algunas y desaparición otras que no contaban ninguna experiencia organizativa.

De esta manera y ante las barreras que puedan presentarse desde las Mesas de víctimas interna y externamente, se han debatido varios factores que busquen regular la operatividad de las

mismas y el rol con las Instituciones, situación que se puede evidenciar con los casi 7 ajustes realizados desde la expedición del primer Protocolo de participación y que aun así hasta la fecha siguen existiendo vacíos jurídicos, que impiden ampliar una participación efectiva, así como adelantar procesos de interlocución encaminados con el Ministerio Público debido a desentendimientos de coordinación que desdibujan el verdadero actuar de los espacios de participación.

De esta manera se contextualiza un poco las diferentes circunstancias que, en el ejercicio y la dinámica de la participación, atraviesan las Organizaciones de víctimas, en la incursión de hacer parte de las Mesas de Participación, puedan realizar una incidencia e interlocución con las distintas entidades competentes para la asistencia, atención y reparación a las víctimas. Encontramos así, que la bibliografía que se ha seleccionado, como soporte teórico, es tomada bajo varios criterios, como por ejemplo: espaciales, ya que la investigación se da en Colombia, en un tema tan relevante como lo son las víctimas y su participación; temporal, porque es a partir de la ley 1448, que se amplía el camino hacia una democracia participativa de las víctimas, teniendo en cuenta el enfoque diferencial, sus metodologías como trabajo de campo, análisis de datos y de procesos, que encaminan este trabajo de investigación, en la búsqueda de dar respuesta a la pregunta de investigación.

Enfoque desde el Neo-institucional

El neo-institucionalismo es un enfoque que surge en la década de los ochentas como un conjunto de reglas que determinan los procesos de la reforma institucional a partir de los marcos de incentivos y restricciones impuestos a los comportamientos de los diferentes agentes y actores económicos, sociales y políticos para la formulación e implantación de políticas públicas y que tienen un impacto en los resultados medidos en términos de crecimiento y desarrollo. Es así, cómo

las diferentes perspectivas teóricas del neo-institucionalismo intentan identificar y explicar desde acercamientos transdisciplinarios a fenómenos económicos, sociales y políticos complejos a partir de las relaciones e interacciones de los individuos en las organizaciones.

Esta investigación se desarrolla a través de lo planteado por Losada & Casas (2008), que busca hacer un estudio a los procesos políticos desde las instituciones, las cuales tienen una incidencia social, evidenciamos en todo esto, el papel que cumplen las instituciones y la interlocución con las víctimas, es así como se busca disminuir la incertidumbre y estructura en el cumplimiento de acuerdos determinados, partiendo de que al generar reglas o leyes para la interacción de los actores, se da una limitación a los individual y se generan un incentivo para cumplir estos acuerdos. En ese sentido el neo-institucionalismo atiende a los campos organizacionales como unidades de análisis. Los procesos institucionales pueden dar cierta estabilidad a los campos organizacionales, aunque estos siempre están evolucionando y no son estáticos, resolviendo mediante consenso las diferencias.

Marco conceptual

Para esta investigación, se van a desarrollar unos conceptos específicos, como, por ejemplo: conflicto armado, víctimas, ley 1448, protocolos de participación, hechos victimizantes, enfoque diferencial, institucionalidad, política pública, DDHH, DIH; que van a permitir tener claridad en relación al objeto de estudio, participación efectiva de las víctimas.

La República de Colombia, se ha caracterizado por tener desde los años 50's un enfrentamiento entre diferentes actores políticos y el Estado, constituyéndose así el Conflicto Armado interno, este caracterizado por “una fuerza reconocida como beligerante confronta al Estado constituido. El conflicto, es generalmente representado por un antagonismo recíprocamente hostil. En Colombia, un país denominado del tercer mundo, la convivencia con grupos violentos

al margen de la ley ha perjudicado considerablemente la armonía de sus habitantes; los enfrentamientos entre el gobierno de turno y los subversivos han acaparado la atención de todas aquellas organizaciones que conforman el cuadro administrativo del Estado, perjudicando considerablemente su estructura, dejando a un lado toda posibilidad de progreso y desestabilizándolo” (Valcarcel, 2008, pág. 17)

Situación que ha dejado hasta el momento 9.031.048 de víctimas (Victimas U. d., 2020), en ese reconocimiento que hace la ley de víctimas, 1448 de 201, el gobierno Nacional crea herramientas con las cuales se ha logrado fijar “un conjunto de medidas de asistencia, protección y reparación, individual y colectiva, en beneficio de las víctimas de violaciones a los derechos estipulados en la constitución de una forma legítima, de modo pues, que se reconozca una discriminación positiva para ellos, buscando reivindicar y materializar su dignidad y derechos. Su mayor fundamento consiste en el respeto a la integridad y honra de las víctimas” (0388, 2013)

Dentro de este contexto se reconocen una serie de hechos victimizante, que en el marco del conflicto armado serán sujetos de medidas especiales, en ello se resaltan: reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, homicidio, tortura, delito contra la libertad e integridad sexual, acto terrorista, secuestro, minas antipersonas, y en su mayoría el desplazamiento Forzado dejando a este último con las cifras más altas en cuestión de víctimas del total que a la fecha están incluidos en el Registro único de víctimas (RUV), datos que según la Unidad para las víctimas oscilan en 9’048.515 reconocidos. (Victimas U. d., Unidad de Victimas, 2020).

Para ello, es de suma importancia el cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario, el cual es entendido como un conjunto de leyes que busca mitigar los efectos del conflicto armado y ampara a la población civil en la violación a sus derechos humanos regulando los efectos que pueda dejar la guerra.

Con la constitución de la Ley de víctimas y Restitución de tierras se tiene en cuenta 4 ejes de acción: 1) atención; 2) asistencia 3) restitución y por último 4) no repetición; todo el proceso que llevan estas personas debe darse de manera integral para evitar su revictimización, en este sentido la restitución a las Víctimas, es un tema que ha sido muy controvertido y analizado constantemente con el objetivo de que el Estado garantice la reivindicación de los diferentes actores como: grupos armados, guerrilla, paramilitares, ejército y el tema central en los acuerdos de paz la población civil. De manera que este proceso se debe fundamentar básicamente en unos lineamientos esenciales para contribuir con las dinámicas de restitución a las víctimas del conflicto, entre las que destacamos:

- Ayudas humanitarias
- Medidas de reparación
- Restitución de tierras
- Indemnización administrativa
- Rehabilitación
- Satisfacción
- Garantías de no repetición

Todo esto, se garantizaría por medio de la confluencia de las diferentes Instituciones Estatales, que mancomunadamente trabajen por los intereses de las víctimas, sin ningún interés particular, ni económico, ni político, y de más intereses personalistas de poderes hegemónicos locales, regionales e internacionales.

Dadas las garantías para las víctimas conforme a la Ley 1448 de 2011, se busca que estos sean los actores principales, a través de la construcción de los Protocolos de Participación, siendo este “el instrumento técnico que tiene como objeto dar los lineamientos básicos para que se

garantice el derecho a la participación efectiva y plena, entorno a la reparación integral de todas las víctimas del conflicto armado” (0388, 2013), para ello se tiene en cuenta los enfoques diferenciales, y enfoque por hecho victimizante, entre ellos el Protocolo de Participación de Niños, Niñas y Adolescentes; “ donde se reconoce a los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas del Conflicto Armado como sujetos de derechos, con todas las posibilidades de ejercer su ciudadanía, para lo cual es fundamental generar las condiciones de seguridad y protección, lo que implica contar con el apoyo de adultos tanto facilitadores de los procesos como de sus entornos familiares y de las entidades del Estado responsables tanto de la reparación integral como de la garantía de sus derechos” (Victimas U. d., Protocolos de Participación de niños, niñas y adolescentes, 2017).

De esta manera, se da paso a la conformación de las Mesas de Víctimas a nivel Nacional, Departamental y Municipal, las cuales de acuerdo a la Resolución 0388 de 2014, tienen como propósito servir como interlocutoras para la incidencia, seguimiento y cumplimiento en la implementación de la Ley 1448; estas Mesas de Participación están conformadas por personas que integran las diferentes Organizaciones de Víctimas y Organizaciones Defensoras de Víctimas representando cada uno de los hechos victimizantes y enfoques diferenciales reconocidos por la Ley de Víctimas tales como: el enfoque de Género, relacionado con las ideas, imaginarios o concepciones sobre las construcciones de feminidad y masculinidad en un contexto sociocultural y en un momento histórico específico, también tiene que ver con las expectativas sobre el ‘deber ser’ de un ser humano por el hecho de ser hombre o mujer, niño o niña y LGTBI., y la inclusión del enfoque étnico y cultural en la implementación de la mencionada Ley.

Con la creación de estos escenarios se busca propiciar espacios participativos que generen condiciones mínimas para su inclusión y visibilización. El Enfoque Diferencial con Perspectiva de

Niñez y Adolescencia aporta la garantía de los derechos mínimos de los niños, niñas y adolescentes que han sido víctimas del conflicto armado, a partir del reconocimiento de las diferencias por razones de etnia, sexo, identidad de género, ciclo vital y discapacidad.

Es así, como resultado de estos procesos participativos y de incidencia por parte de la población víctima, se da la reformulación de la política pública de víctimas del Municipio de Popayán (Acuerdo 050 de 2011), en donde la Administración Municipal en conjunto con la población víctima y sus organizaciones, inician una primer fase para recoger los insumos como base para la construcción de una política, que dé cobertura a toda esta población en el municipio en relación a lo establecido en la Ley 1448 de 2011.

Por lo tanto, se garantiza una participación más amplia de la población víctima en aras de reconstruir el tejido social y la calidad de vida de esta población, ante ello Deubel Roth manifiesta que “es posible decir que exista una política pública, siempre y cuando las instituciones estatales asuman la total o parcial tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios” (Roth, 2009), es decir la articulación con la base central que en este caso son las víctimas y la oferta institucional que entre deberes u obligaciones se enmarquen en la Ley 1448 de 2011.

En cuanto al enfoque diferencial para esta investigación se lee desde los postulados y los principios

generales de la Ley 1448 de 2011, en el artículo 13 donde incorpora al principio de Enfoque Diferencial orientado a todos los procesos, medidas y acciones que se desarrollen para asistir, atender, proteger y reparar integralmente a las víctimas. La ley establece reconocer que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas de ayuda humanitaria, atención asistencia y reparación integral que se establecen en la presente ley, cuentan con dicho enfoque.

Lo anterior entendiendo el papel del Estado como actor principal en la implementación del enfoque diferencial y la importancia de la gestión pública para reconocer los conocimientos y capacidades de las poblaciones diversas, garantizando la igualdad, la garantía de sus derechos, la no discriminación, la equidad en el acceso y el desarrollo de respuestas diferenciadas.

Palabras claves: Víctimas, participación, mesa de víctimas, implementación, institución

Metodología

Esta investigación se basa en métodos cualitativos ya que se analizaron procesos de intervención social en la búsqueda de la implementación de los Protocolos de Participación efectiva de víctimas en Popayán, durante el periodo 2018-2019.

En un primer momento se realizó revisión documental, que permitió obtener información de la situación de las víctimas en procesos de participación, describir los protocolos; la inscripción y elección para conformar la Mesa Municipal de víctimas de Popayán periodo 2019-2021; además se revisaron documentos institucionales y revisión académica.

Se acompañó el proceso de inscripción y elección de la Mesa de Víctimas periodo 2019-2021 en el municipio de Popayán con las Organizaciones de Víctimas y Organizaciones Defensoras de Víctimas donde se logra contextualizar las actuaciones para el desarrollo de dicho proceso.

En un segundo momento, se realizó un trabajo de campo y observación participativa debelando los procesos organizativos e institucionales de cara a las víctimas y desde un sentido etnográfico. Según Rodríguez, Gregorio (1996):

“se persigue la descripción o reconstrucción analítica de carácter interpretativo de la cultura, formas de vida y estructura social del grupo investigado. Pero también, bajo el

concepto de etnografía, nos referimos al producto del proceso de investigación: un escrito etnográfico o retrato del modo de vida de una unidad social”.

Por otro lado, este trabajo de campo permitió un análisis a las actuaciones realizadas desde los plenarios de la Mesa Municipal de víctimas, en actividades de control y vigilancia a la implementación de la Ley 1448 de 2011, la actualización de la Política Pública de víctimas municipal (Acuerdo 050 de 2011), y acciones para la defensa y promoción de los DDHH de la población víctima en Popayán, que bajo un método descriptivo buscara contextualizar los principales hallazgos alcanzados en la realización de este ejercicio participativo, y así mismo a la implementación del Protocolo de Participación de Niños, Niñas, y Adolescentes, ejecutado en tres (3) Instituciones Educativas del municipio de Popayán con menores de edad víctimas del conflicto, que mediante este trabajo de campo se observó el impacto generado, así como la importancia de seguir promulgándolo.

Por último, es importante resaltar la sistematización de la información obtenida en los procesos de acompañamiento a las organizaciones de víctimas y a la Mesa en relación al plan de trabajo con enfoque diferencial de la mano con los protocolos de participación y en la actualización de la política pública, además los protocolos de niños, niñas y adolescentes.

1.3. Marco normativo: Ley 1448 de 2011 y Protocolos de Participación efectiva de las víctimas con enfoque diferencial.

En los episodios de violencia que ha vivido Colombia a lo largo de la historia, se ha manifestado de una manera permanente, situaciones complejas de procesos de migración de lo rural a lo urbano, en todo el siglo XX no se construyó un imaginario social, ni político, ni jurídico desde el cual visibilizar y atender a los millones de afectados por este flagelo.

Con la Constitución de 1991, se establece el diseño de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos, y en particular para atender a la población desplazada. A continuación, la línea de tiempo los hechos más representativos y coyunturales que se aprobaron para efectos del mismo:

- Gobierno de Cesar Gaviria (1990 – 1994) se expide **la Ley 104 de 1993**, que adopta mecanismos para atender a las víctimas de atentados terroristas y tomas guerrilleras y “así mismo se dotó al Estado colombiano de instrumentos eficaces para asegurar la vigencia del Estado Social y Democrático de Derecho y garantizar la plenitud de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución política”.
- Gobierno de Ernesto Samper (1994 – 1998) por medio del **Decreto 2099 de 1994** se creó la *Red de Solidaridad Social* dedicada a financiar proyectos para los sectores más vulnerables de la población, “por el cual se reorganiza el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social de la Presidencia de la República”. Posteriormente, se expidió la **Ley 171 de 1994**, mediante el cual se aprobó el protocolo II, adicional de los convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 constituyen el fundamento del respeto a la persona humana en caso de conflicto armado sin carácter internacional, asimismo, que los instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos ofrecen a la persona humana una protección fundamental, subrayando la necesidad de garantizar una mejor protección a las víctimas de tales conflictos armados. Después, por medio del **Decreto 1165 del 28 de abril de 1997**, se creó la Consejería Presidencial para la Atención a población Desplazada por la violencia, el cual se actualizó y se reformó con el *Conpes 2924*, siendo responsable de la política nacional frente al desplazamiento, también en ese mismo año se aprobó la **Ley 387 de 1997**, generando un marco legal para la consolidación

y estabilización socio económica de la población desplazada, consigna medidas para mitigar los efectos del desplazamiento en las víctimas.

- Gobierno de Andrés Pastrana, se reconoció y se atendió a las víctimas del conflicto armado mediante la **Ley 508 de 1999**, El cual buscaba el desarrollo, búsqueda y conservación de la paz, con el fin de ubicar al país en una senda de crecimiento sostenible con cohesión social. Dicha Ley fue declarada Inexequible por la Corte Constitucional⁵ dado que no existía una solución jurídica dentro del ordenamiento constitucional y legal que permita contar con una norma contentiva del Plan Nacional de Desarrollo.
- Gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), se aprobó por la **Ley 812 de 2003**, el Plan Nacional de Desarrollo, que contempló la Política de Seguridad Democrática, donde se intensificó la lucha armada bajo la política de guerra contra el narcoterrorismo y se realizó un proceso de desarme y entrega con los grupos paramilitares⁶. Es así que la Corte Constitucional declaró inexequible el estatuto antiterrorista (septiembre de 2004), moduló a favor de las víctimas la llamada Ley de Justicia y Paz (Sentencia C-370 de 2006) y declaró el estado de cosas inconstitucional frente a los derechos de la población desplazada (Sentencia T-025 de 2004).
- Gobierno de Juan Manuel Santos, en agosto del 2010 se anunció la intención de saldar la deuda histórica que tiene el Estado y la sociedad colombiana con las víctimas del conflicto armado, un primer paso era ese, el de reconocer que en el Estado colombiano había un conflicto armado interno y con esto centenares de víctimas. En junio de 2011 fue

⁵ Redacción del Tiempo. (2001, julio 13). Consideraciones sobre la inexequibilidad de la Ley 508 de 1999. La Corte Constitucional declaró inexequible la Ley 508/99 y el Decreto 955/00 (Plan Nacional de Desarrollo). El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-440802>

sancionada la **Ley 1448 de 2011** reconociendo expresamente la existencia de un conflicto armado, que existen víctimas de ese conflicto armado y que deben ser atendidas y reparadas integralmente, esto como primer paso hacia la búsqueda de la paz y la reconciliación, la cual establece: un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3^{o7} de la presente ley, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales.

De este modo, con la promulgación de la Ley 1448 de 2011, la participación de las víctimas empieza a tener una visibilización activa desde sus organizaciones, hasta formar lo que hoy se conoce como Mesas de Participación establecido en su Artículo 193⁸; el derecho a la participación de las víctimas, se convirtió así es un tema de suma importancia, ya que les permitirían a estos actores, incidir en la realización de los planes, programas y políticas en concordancia a sus necesidades, en ello la Unidad para las Víctimas, establece medidas para organizar y generar puentes de coordinación entre las diferentes instancias de participación de las víctimas y las instituciones públicas y privadas, encaminadas a fortalecer, visibilizar y garantizar la participación, haciendo más ágil su incidencia en espacios de vigilancia, diálogo y concertación en la implementación de la mencionada Ley.

Por tal razón, mediante la Resolución 0388 de 2013, se establece el “Protocolo de participación efectiva de víctimas”, el cual busca desde las Organizaciones de base formar Mesas

⁷ Ley 1448 de 2011 – Art 3

⁸ Ley 1448 de 2011 –Art 193

de Participación a nivel municipal, departamental y nacional, con el propósito de interlocutor con las entidades del S.NA.R.I.V., en función al seguimiento a la ejecución de la Ley 1448 de 2011.

Adicionalmente, en dicho instrumento normativo se menciona la necesidad de crear una serie de mecanismos que permitan la participación de las víctimas, en los siguientes términos⁹:

Es deber del Estado garantizar la participación efectiva de las víctimas en el diseño, implementación, ejecución y seguimiento al cumplimiento de la ley y los planes, proyectos y programas que se creen con ocasión de la misma. Para esto se deberá hacer uso de los mecanismos democráticos previstos en la Constitución y la ley, para lo cual deberá, entre otros: Garantizar la disposición de los medios e instrumentos necesarios para la elección de sus representantes en las instancias de decisión y seguimiento previstas en esta ley, el acceso a la información, el diseño de espacios de participación adecuados para la efectiva participación de las víctimas en los niveles nacional, departamental y municipal.

Llevar a cabo ejercicios de rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los planes, proyectos y programas que se diseñen y ejecuten en el marco de esta ley y en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 209 de la Constitución Política. Estos ejercicios deberán contar con la participación de las organizaciones de víctimas (art 192¹⁰).

En este orden de ideas, sería responsabilidad del Ministerio Público adelantar el proceso de convocatoria, inscripción, elección y conformación de las Mesas de participación a nivel Nacional, Departamental y Municipal, toda vez que como Secretaría Técnica de las mismas, tenía el deber de garantizar todas las instancias de participación y demás espacios donde las víctimas

⁹ La participación efectiva de las víctimas 2013 - 2019: una herramienta en la construcción de convivencia y reconciliación, Universidad Católica de Colombia

¹⁰ Art 192, Ley 1448 de 2011.

tendrían espacios de incidencia, los cuales debían realizarse en el marco de todos los hechos victimizantes y enfoques diferenciales reconocidos.

Este espacio según lo establece el mencionado Protocolo, se desarrollará en una jornada democrática participativa, para un periodo de 2 años, y en donde mediante votación serían elegidos los y las representantes de esta población por cada uno de los hechos victimizantes y enfoques diferenciales, la jornada de elección es adelantada en cabeza del Ministerio Público, con el acompañamiento de las entidades del S.N.A.R.I.V, al igual que las Organizaciones de Víctimas (OV) y Organizaciones Defensoras de Víctimas (ODV) postuladas al proceso electoral, ante esto, el presente proyecto de investigación se enfocó en realizar un análisis al periodo 2018-2019, debido a que durante este tiempo entre el 01 al 20 de agosto se realizó la jornada de elección y conformación de la Mesa de Participación, estableciéndose así un momento clave y coyuntural para profundizar detalladamente en la investigación.

1.4. Proceso de inscripción y elección de la Mesa Municipal de Victimas, periodo 2019-2021.

Para efectos de adelantar el acompañamiento de dicho proceso democrático, el desarrollo de esta investigación se basó en métodos cualitativos ya que se pretende enfrentar a procesos de intervención social, y en donde se buscó, analizar la implementación de los Protocolos de Participación efectiva de víctimas en Popayán, desde un acompañamiento en cumplimiento de las funciones del Ministerio Público. En este primer momento se realizará una revisión documental, el cual permita obtener información, tales como, documentos institucionales, informes, actas, revisión literaria entre otros.

En este orden de ideas y con el fin de contextualizar un poco el trabajo realizado en el proceso de elección y conformación de la Mesa de Participación en el Municipio de Popayán para el periodo 2017-2019, se procederá a hacer un balance comparativo con el proceso de elección y conformación del periodo 2017-2019, adelantado en agosto de ese mismo año. Así las cosas, la información suministrada a continuación proviene del archivo general de atención a víctimas de la Personería Municipal de Popayán:

Mediante las resoluciones 001 del 2 de enero de 2017, 001 de 2019 del 8 de marzo de 2019, la Personería Municipal de Popayán realizó la respectiva convocatoria dirigida a las Organizaciones de Víctimas (OV) y Organizaciones Defensoras de Víctimas (ODV) interesadas en hacer parte del proceso de conformación de la Mesa de Víctimas 2019-2021, la cual iba desde la fecha de expedición de la Resolución y hasta el 31 de marzo de 2017 y 2019 conforme lo establece el Protocolo de Participación.

- a. **Socialización:** Con el propósito de socializar a las OV y ODV el proceso de elección e inscripción a la Mesa Municipal de Víctimas periodo 2017-2019, así como los Protocolos de Participación, y demás escenarios políticos que como líderes y lideresas tienen derecho a incidir, la Personería Municipal adelanto 2 jornadas de capacitación en el Centro Regional de Víctimas (CRAV), en donde se socializó las condiciones y requisitos para inscribirse a la Mesa Municipal de Víctimas desde cada una de sus Organizaciones, así como, los deberes y derechos que tienen una vez hacen parte de la Mesa de Participación, dejando como resultado lo que se demuestra en la siguiente

gráfica:

Grafica N° 1

Elaboración propia 2018

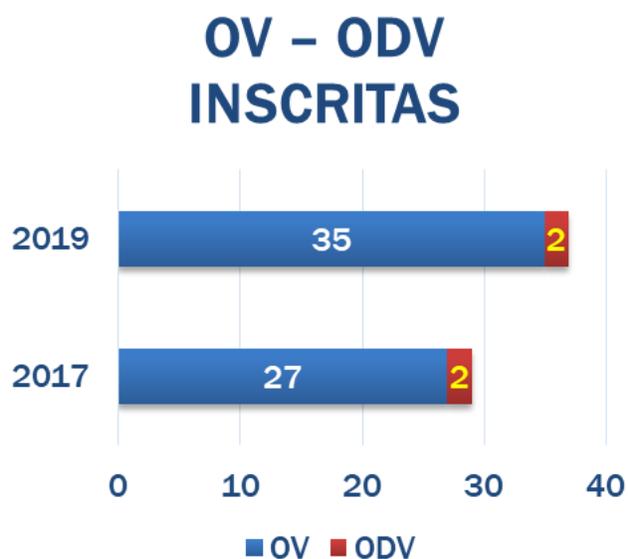
Se puede observar que hay un aumento de “un 233% en comparación del año 2017”, en ello se resalta la difusión realizada por medios de comunicación local en radio y televisión, que con el apoyo de Cooperación internacional logró llegar a más lugares tanto de la zona urbana como la zona rural la respectiva información para que líderes y lideresas pertenecientes a organizaciones de víctimas organizadas y no organizadas lograran saber de este importante espacio participativo y acudieran a cada una de las jornadas de capacitación adelantadas por la agencia del Ministerio Público.

Imagen N°1

Centro Regional de Víctimas - Fuente: Personería Municipal de Popayán 2019

- b. Fecha de inscripción ante la Personería Municipal:** Desde el 2 de enero y hasta el 31 de marzo de 2019 se recibieron en las oficinas de Personería los formularios de inscripción de todas OV y ODV interesadas en hacer parte de la conformación Mesa Municipal de Víctimas 2019-2021, ante esto no se presentaron novedades ante las garantías de participación previstas, ya que esta agencia del Ministerio Público constantemente estuvo acompañando el proceso y velando de quienes estuvieran interesados en hacer parte del proceso tuvieran la información correspondiente.
- c. Organizaciones de Víctimas (OV), Organizaciones Defensoras de Víctimas (ODV) inscritas en el proceso de elección a la Mesa de Participación periodo 2019-2021:** La Personería Municipal de Popayán en virtud del cumplimiento establecido en los Protocolos de Participación de Víctimas, finalmente para la elección de la Mesa de Víctimas periodo 2019-2021, consolida la inscripción de 35 Organizaciones de Víctimas (OV) y 2 Organizaciones defensoras de Víctimas (ODV), descritas en la siguiente gráfica.

Gráfica N° 2



Fuente: Personería Municipal de Popayán 2019

Se puede observar que en comparación al año 2017, se aumentó un 30% la participación de las víctimas interesadas en hacer parte del proceso, sin duda se puede interpretar que dicho aumento obedece al interés de las víctimas en pertenecer a espacios de interlocución y a su vez a la institucionalidad en cabeza de la Personería Municipal en fomentar el derecho a la Participación, garantizando escenarios visibles para que líderes y lideresas accedan a informarse.

d. *Evaluación de las OV y ODV inscritas al proceso de elección y conformación de la Mesa Municipal de Víctimas periodo 2019-2021:* Una vez consolidado el total de inscritos por parte de las OV y ODV interesadas en hacer parte del proceso de conformación de la Mesa de víctimas periodos 2019-2021, en aras de llevar un proceso transparente y legal acorde a lo establecido en los protocolos de participación de víctimas, la Personería realizó las siguientes acciones:

- ✓ Subcomité de Participación: En presencia de la Defensoría del Pueblo, Procuraduría Provincial, Unidad para las Víctimas, Alcaldía Municipal y Plenario de la Mesa de Víctimas periodo 2017-2019, la Personería presentó un informe evaluativo de las OV y ODV inscritas con el fin de manifestar las novedades encontradas en tanto las personas postuladas tanto por hecho victimizante como por enfoque diferencial, esto según requisitos establecidos en el Artículo 1 de la Resolución 01392 de 2016, y el Artículo 2 de la Resolución 01281 de 2016 (Protocolos de Participación).
- ✓ Después de dicho Subcomité se envió por escrito un informe dirigido a la Unidad para las Víctimas, con el fin de validar la información evaluada en tanto los postulados por parte de las OV – ODV que no cumplieron los requisitos

establecidos en los Protocolos de Participación, ya sea por la idoneidad de representar un hecho victimizante reconocido en el RUV o por algún otro motivo de edad, género y raza según lo establece la normatividad mencionada.

- ✓ Una vez respondida dicha solicitud por parte de la Unidad para las Víctimas, y mediante Acto administrativo la Personería Municipal expidió el listado legible de las personas postuladas por parte de las OV y ODV inscritas que cumpliendo los requisitos establecidos tanto por hecho victimizante como enfoque diferencial y quedarían para ser elegidos mediante votación en la elección de la Mesa de Víctimas que se desarrollaría en el mes de agosto de 2019.

e. *Jornada de elección y conformación de la Mesa Municipal de Víctimas periodo 2019-2021:* Dando cumplimiento a los tiempos electorales establecidos en el Protocolo de Participación, el 21 de agosto de 2019 desde las 9:00 a.m., en el auditorio principal del CAM (Alcaldía Municipal de Popayán), se dio por iniciada la jornada de elección y conformación de la Mesa Municipal de Participación. En dicho espacio hace presencia entidades territoriales del S.N.A.R.I.V., que en cabeza de la Unidad para las víctimas acompañaran el proceso electoral, así como Cooperación Internacional. Después de proceder a realizar la lectura de las reglas de juego de la elección de representantes de víctimas por parte de la Secretaría Técnica, se leen los cupos a proveer por hecho victimizantes y por sector poblacional victimizado (enfoques diferenciales), según lo establece el Art. 26 de la Resolución 00677 de 2017 “Por el cual se adopta el Protocolo de Participación de Víctimas y se dictan otras disposiciones”, quedando como lo demuestra la siguiente tabla:

Tabla N° 3

<p>Dos (2) cupos para representantes de OV postulados por hechos victimizantes contra la vida y la libertad (homicidios, masacres, secuestro, desaparición forzada), de los cuales por lo menos uno tendrá que ser mujer.</p> <p>Dos (2) cupos para representantes de OV de hechos victimizantes contra la integridad física, de los cuales por lo menos uno tendrá que ser mujer</p> <p>Dos (2) cupos para representantes de OV de violencia sexual, de los cuales por lo menos uno tendrá que ser mujer.</p> <p>Dos (2) cupos por el hecho victimizante de Desaparición Forzada, de los cuales por lo menos uno tendrá que ser mujer.</p> <p>Dos (2) cupos por el hecho victimizante de Minas Antipersonas (MAP), Municiones sin Explotar (MUSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI), de los cuales por lo menos uno tendrá que ser mujer.</p> <p>Ocho (8) cupos para representantes de OV de desplazamiento forzado, de los cuales por lo menos 4 tendrán que ser mujeres.</p> <p>Un (1) cupo para un representante de las víctimas LGBTI.</p> <p>Un (1) cupo para una representante de organizaciones de mujeres víctimas.</p> <p>Un (1) cupo para un representante de víctimas jóvenes (entre 18 y 28 años).</p> <p>Un (1) cupo para representantes de víctimas de adultos mayores (más de 60 años).</p> <p>Un (1) cupo para un representante de víctimas en condición de discapacidad.</p> <p>Un (1) cupo para un representante de comunidades indígenas, designado por su respectiva autoridad tradicional.</p> <p>Un (1) cupo para un representante de comunidades tradicionales afrocolombianas, designado por su respectiva autoridad.</p> <p>Un (1) cupo para un representante de comunidades Rrom.</p> <p>Dos (2) cupos para dos miembros de las ODV elegidas por parte las OV inscritas en el respectivo ámbito territorial.</p> <p style="text-align: right;">Máximo 28 miembros</p>

Elaboración propia contenido del Art. 26 de la Resolución 00677 de 2017

- f. **Proceso de votación y elección de la Mesa Municipal de Participación periodo 2019-2021:** Dando cumplimiento a la normatividad mencionada se procede a elegir a los representantes a proveer de tal manera que solo se elegirán los representantes que postulen las Organizaciones de Víctimas inscritas por cada hecho victimizante y cada enfoque diferencial, en caso de no existir postulación por algún hecho victimizante o enfoque diferencial, el cupo quedará vacío, así como, independientemente de la naturaleza de la OV inscrita, esta podrá postular candidatos a los diferentes cupos a proveer por cada uno de los hechos victimizantes y enfoques diferenciales, ya que la idoneidad se reclamará del postulado y no de la Organización.

La votación será adelantada por el o la representante o delegado (a) de la Organización de víctimas inscrita y la cantidad de votos serán de acuerdo a los cupos a proveer de acuerdo al hecho victimizante y enfoque diferencial tal y como lo establece el Art. 26 de la Resolución 0677 de 2017. El tarjetón de votación tuvo una previa revisión por parte de la Registraduría Nacional y con el apoyo de la OIM quedando tal y como se demuestra en la siguiente imagen:

Imagen N° 2

Lado A, usado en el tarjetón electoral elección MMPV Popayán (2019).

Imagen N° 3

ORGANIZACIÓN DE VÍCTIMAS	NOMBRE	FAMILIO
Nombre de la OV	Postulante (a)	Número asignado
Nombre de la OV	Postulante (a)	Número asignado

Lado A, usado en el tarjetón electoral elección MMPV Popayán (2019).

- g. *Votación y conformación por hecho victimizante y enfoque diferencial:*** Dentro del total de las 35 OV y 2 ODV inscritas para la conformación de la Mesa Municipal de Víctimas periodo 2019-2021, a continuación, se contextualiza los números de candidatos y candidatas postulados de los cuales solo serán elegidos de acuerdo a los cupos a proveer establecido en el Art. 26 de la Resolución 0677 de 2017:

Tabla N° 4

VIDAY LIBERTAD	14
INTEGRIDAD FISICA	2
VIOLENCIA SEXUAL	3
DESPLAZAMIENTO FORZADO	78
DESAPARICIÓN FORZADA	5
MAP-MUSE	2
JÓVENES	9
MUJER	10
DISCAPACIDAD	4
ADULTO MAYOR	5
LGTBI	1
INDIGENA	1
	134

Número de postulados desde las OV inscritas al proceso de elección y conformación de la MMPV periodo 2019-2021.

Fuente: Personería Municipal de Popayán 2019

En este orden de ideas y después de darse por surtida la jornada de votación tal y como lo establece la normatividad mencionada y en presencia del Ministerio Público como garante de que el proceso sea transparente, fueron elegidos de acuerdo a los cupos a proveer los y las representantes que conformaran la Mesa Municipal de Participación de Víctimas periodo 2019-2021 quedando de la siguiente manera:

Tabla N° 5

<i>Representantes elegidos por hecho victimizante y enfoque diferencial en la jornada de elección y conformación de la Mesa Municipal de Víctimas periodo 2019-2021.</i>	
<i>HECHO VICTIMIZANTE</i>	<i>TOTAL, VOTACIÓN:</i>

Hecho victimizante contra la vida y la libertad, (2) cupos que comprenden (homicidios, masacres, secuestro, desaparición forzada), de los cuales por lo menos uno tendrá que ser mujer.	2 representantes elegidos. (2 mujeres)
	Total, votación global: 64 votos
Hechos victimizante contra la integridad física, (2) cupos, de los cuales por lo menos uno tendrá que ser mujer.	2 representantes elegidos. (1 mujer, 1 hombre)
	Total, votación global: 64 votos
Hecho victimizante de violencia sexual, (2) cupos, de los cuales por lo menos uno tendrá que ser mujer.	2 representantes elegidos. (2 mujeres)
	Total, votación global: 64 votos
Hecho victimizante de desplazamiento forzado, (8) Cupos, de los cuales por lo menos 4 tendrán que ser mujeres	8 representantes elegidos. (5 mujeres, 3 hombres)
	Total, votación global: 256 votos
Hecho victimizante de desaparición forzada, (2) Cupos, de los cuales por lo menos 1 tendrá que ser mujer	2 representantes elegidos. (1 mujer, 1 hombre)
	Total, votación global: 64 votos
Hecho victimizante de Mina Anti-persona (MAP) Munición sin Explotar (MUSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI), (2) Cupos, de los cuales por lo menos 1 tendrá que ser mujer	2 representantes elegidos. (1 mujer, 1 hombre)
	Total, votación global: 64 votos
Enfoque diferencial: víctimas LGBTI, (1) cupo.	1 representante elegido (a)
	Total, votación global: 32 votos
Enfoque diferencial: víctimas MUJER, (1) cupo.	1 representante elegida
	Total, votación global: 32 votos
Enfoque diferencial: víctimas Jóvenes, entre 18 a 24 años (1) cupo.	1 representante elegido (hombre)
	Total, votación global: 32 votos
Enfoque diferencial: víctimas Adulto mayor, mayores de 60 años (1) cupo.	1 representante elegida (mujer)
	Total, votación global: 32 votos
Enfoque diferencial: víctimas condición de discapacidad, (1) cupo.	1 representante elegido (hombre)
	Total, votación global: 32 votos
Enfoque diferencial: víctimas Afrocolombiano, (1) cupo.	1 representante elegida (mujer)
	Total, votación global: 32 votos
Enfoque diferencial: víctimas Indígena, (1) cupo.	Hasta que los Protocolos Especiales Étnicos no estén expedidos, los miembros de pueblos indígenas; de las comunidades afrocolombianas, negras, raizales y Palanqueras, y del pueblo ROM o

	gitano no necesitarán inscripción previa como Organización de Víctimas, OV, ante el Ministerio Público, y su participación en lo municipal, distrital y departamental estará sujeta a que exista una Autoridad Tradicional en la respectiva jurisdicción que delegue su participación. (Parágrafo transitorio, artículo 24, Resolución 0388 de 2013).
<i>ODV elegidas en la jornada de elección y conformación de la Mesa Municipal de Víctimas periodo 2019-2021.</i>	
<i>Organización Defensora de Víctimas (ODV, (2) cupos.</i>	1 ODV quedo elegida al contar con los requisitos establecidos por el Protocolo de Participación de víctimas.
	Total, votación global: 32 votos

Elaboración propia. Fuente: Personería Municipal de Popayán 2019.

De esta manera queda elegida y conformada la Mesa Municipal de Participación de Víctimas para el periodo 2019-2021, en donde se puede resaltar la destacada participación de la Mujer, dejando como resultado un total de 23 representantes, entre ellos 15 mujeres, 7 hombres y 1 persona representante a la comunidad LGBTI. Dentro de la jornada de elección y conformación de la Mesa de Participación, no se presentaron apelaciones, mociones, o algún acto de inconformidad manifestada por los representantes de las OV y ODV presentes, donde se haya visto en riesgo la transparencia y el derecho a participación.

Capítulo II. Contextos Procesos, avances e instancias de participación logrado por las víctimas a través de la Mesa Municipal de Popayán con enfoque diferencial.

Una vez elegida la Mesa Municipal de Participación de víctimas para el periodo 2019-2021, resulta pertinente abordar como quedo conformada la estructura interna de la Mesa de Participación, así como, sus comités temáticos y demás, que dan paso a espacios de vocería e interlocución con las entidades del S.N.A.R.I.V., en ejercicio de sus funciones.

En efecto, el presente capítulo abordará las diversas actuaciones y metas fijadas que, a partir de la construcción del Plan de Trabajo aprobado por el Plenario de la Mesa de Víctimas, y que estos realizarán en cumplimiento a sus deberes enmarcados en la Ley 1448 de 2011 y el Protocolo de Participación en el Municipio de Popayán.

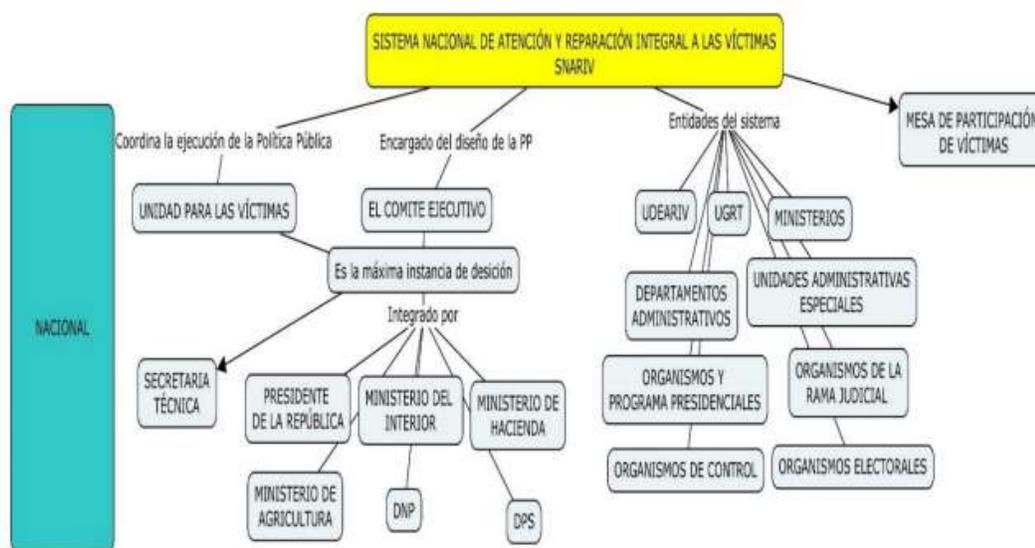
En un segundo momento, se tendrá en cuenta el método Etnográfico, con el que se busca a través de un trabajo de campo y observación participativa, involucrarse y mirar cómo se desarrollan los procesos, los escenarios, la respuesta institucional y la toma de decisiones desde los Plenarios de la Mesa de víctimas, ante los siguientes ejes fundamentales de veeduría e incidencia en la implementación de la Ley 1448 de 2011, tales como; la actualización de la Política Pública de víctimas municipal (Acuerdo 050 de 2011), y la implementación del Protocolo de Participación de Niños, Niñas y Adolescentes ejecutado en tres (3) Instituciones Educativas del municipio de Popayán con menores de edad víctimas del conflicto.

2.1 Lineamientos, roles y deberes de la institucionalidad en cumplimiento a la Ley 1448 de 2011 y los Protocolos de Participación.

Con el propósito de garantizar la participación efectiva de la Mesa de Víctimas ante todas las entidades que por su misionalidad deben proveer bienes o servicios a las víctimas del conflicto, en cada nivel de gobierno de acuerdo con sus competencias, el Estado colombiano al promulgar la Ley de Víctimas (1448 de 2011), optó por constituir un Sistema de Atención y Reparación, el cual involucra a todos los sectores de la institucionalidad, para efectos de proponer políticas, programas, proyectos, o monitorear las que ya existen o hacer observaciones a las propuestas gubernamentales. Por lo tanto, se crea el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – (desde ahora S.N.A.R.I.V.), el cual está constituido por un conjunto de entidades públicas del nivel gubernamental y estatal en los órdenes nacional y territorial, contando así, con organizaciones

públicas, encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, que brinden la atención y reparación integral de las víctimas, tal y como se describe en la siguiente imagen:

Imagen N° 4



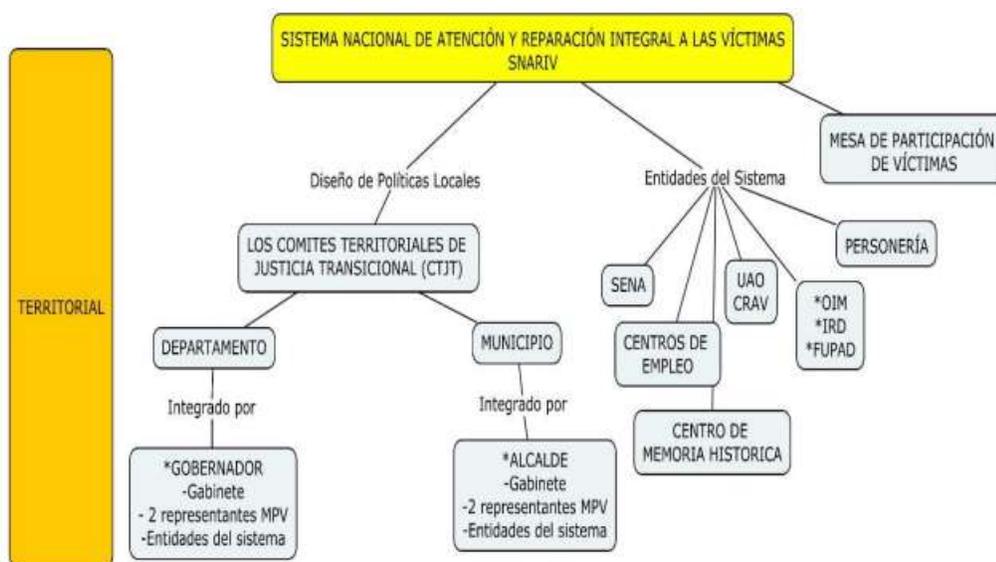
*Figura: Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas a nivel nacional (SNARIV)
Fuente: Elaboración con base a información otorgada por la UARIV.*

El propósito fundamental de este sistema es articular y coordinar políticas, planes, programas, recursos humanos, presupuestales y actividades para garantizar la mayor oportunidad, cantidad, calidad de servicios y oferta a las víctimas del conflicto, con el fin de garantizar sus derechos en cada uno de los componentes de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas.

En tal sentido, y dado que la responsabilidad del Estado en materia es garantizar la restitución de derechos de la población víctima del conflicto, en el desarrollo de la política confluyen competencias exclusivas de las entidades territoriales, competencias compartidas entre dos o más niveles de gobierno y competencias atribuibles al Gobierno nacional. Lo cual aplican a las entidades públicas nacionales y territoriales que conforman el SNARIV, encargadas de

formular o ejecutar planes, programas, proyectos y acciones específicas para beneficio de las víctimas individuales o colectivas. Para ello se requiere que dichas entidades desarrollen y ejecuten sus actuaciones de forma articulada, armónica y coherente, aplicando los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. A continuación, se presenta brevemente cada una de estas instancias del S.N.A.R.I.V., a nivel territorial.

Imagen N° 5



*Figura: El Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas a nivel territorial
Fuente: Elaboración propia con base UARIV.*

A continuación, se presentan los roles, deberes y responsabilidades de los actores institucionales más representativos del municipio de Popayán para apoyar la gestión de las entidades del S.N.A.R.I.V., en favor de la atención a las víctimas, quienes buscan diferentes estrategias que se han diseñado e implementado para la coordinación nación-territorio y el desarrollo de instrumentos para la gestión y articulación de la oferta.

A) **Centro Regional de Atención a las Víctimas CRAV** (anteriormente; UAO). Este es el ente territorial de mayor influencia en el municipio en el tema de víctimas, recibe población de gran parte de los municipios del departamento del Cauca, y concentra importantes entidades tales como el SENA, ICBF, Prosperidad Social, Ministerio Público, y la Unidad para las Víctimas en cabeza de la Alcaldía Municipal.

Dentro de las Dentro de las funciones que tiene el Centro Regional de Víctimas se encuentran:

- ✓ Brindar una respuesta integral a las víctimas para que sean y se sientan reparadas.
- ✓ Fortalecer la capacidad del Estado para dar respuesta a las emergencias humanitarias y evitar nuevas violaciones a los Derechos Humanos.
- ✓ Visibilizar a las víctimas y garantizar su participación efectiva.
- ✓ Poner en marcha conjuntamente con las entidades (nacionales y territoriales) una estrategia integral para la movilización del SNARIV.
- ✓ Coordinar que la oferta institucional esté implementada en territorio.
- ✓ Implementar mecanismos de atención, asistencia, reparación integral, eficiente y eficaz para las víctimas.
- ✓ Incorporar los enfoques diferenciales, de género y psicosocial en los procesos misionales, entre otros.

B) **Personería Municipal de Popayán**, Como ente de control territorial protege y promueve la defensa de los derechos humanos de todos los ciudadanos. Vela y garantiza en cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, y del mismo modo en concordancia al Art. 287 del Decreto 4800 de 2011 tendrá que ejercer “la Secretaría Técnica de las Mesas de Participación de Víctimas los respectivos niveles”. El alcance en su actuación está

determinado por un conjunto de acciones de organización, control, apoyo y seguimiento dirigidas a facilitar el proceso de participación efectiva de las víctimas del Municipio, de modo que se garantice su efectiva y oportuna vinculación a los espacios de participación otorgados por la Ley, resaltando las siguientes actuaciones.

- ✓ Apoyar a las mesas en la elaboración de recomendaciones, observaciones o propuestas respecto de los programas o planes dirigidos a las víctimas que sean presentados por las instituciones a las Mesas.
- ✓ Inscribir a las organizaciones participantes de las mesas a nivel municipal, conforme al procedimiento establecido para tal fin.
- ✓ Constatar la existencia de los documentos requeridos para el proceso de inscripción de las organizaciones de víctimas y las organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas.
- ✓ Llevar el archivo del proceso de inscripción y garantizar la confidencialidad de la información en éste contenida.
- ✓ Formalizar la citación a reuniones de la Mesa, convocadas por quienes tengan facultad para ello, según lo determine la Mesa en su primera reunión. Además, la Secretaría Técnica deberá preparar agenda de trabajo, coordinar las sesiones y levantar las actas que sistematicen los asuntos acordados y los compromisos establecidos.

C) **Alcaldía del municipio de Popayán**, en cabeza del alcalde como primer mandatario del municipio, para efectos de la investigación le correspondió en la vigencia del entonces alcalde Cesar Cristian Gómez Castro en su mandato desarrolla un plan de trabajo, el cual se denomina plan de desarrollo donde expone las acciones a emprender durante los cuatro

años que duró su administración. El Plan de Desarrollo “Vive el Cambio”, estipulado en el periodo comprendido entre 2016 y 2019 direcciona una serie de medias transversales que busca atender más de fondo las necesidades de la población víctima del conflicto.

Las funciones que le competen a la Alcaldía municipal se encuentran:

- ✓ Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del Concejo.
- ✓ Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.
- ✓ Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.
- ✓ Las demás que la Constitución y la ley le señalen.

De acuerdo a las consideraciones anteriores, se puede identificar la relevancia que hay para la Ciencia Política, permitiendo un análisis desde el enfoque neo institucional (Losada R.& Casas A, 2008), ya que se busca hacer un estudio a los procesos políticos desde las instituciones, las cuales tienen una incidencia social, evidenciando así, el papel que cumplen estas en la interlocución con las víctimas. En ese contexto, y como problemática de la disciplina politológica, el análisis de la participación efectiva de las víctimas en diferentes espacios; es importante, ya que en estos escenarios se logra alimentar y aportar a la discusión de la implementación de la Ley 1448 de 2011, como un fenómeno social, para el fortalecimiento democrático, donde además surgieron diferentes políticas públicas, que contribuyeron a la creación de rutas de asistencia, atención, reparación y garantías de no repetición, con relación a la integración social de las personas que han sido víctimas del conflicto armado.

2.2 Estructura de la Mesa de Víctimas y construcción del Plan de trabajo.

El Municipio de Popayán como capital del departamento del Cauca, cuenta con una recepción de 71.079 personas víctimas del desplazamiento forzado y 5.404 personas víctimas de otros hechos, para un total general de 76.483 persona víctimas del conflicto armado de acuerdo al acumulado histórico desde 1997 a 2011 y según la proyección de población emitida por el Registro Único de Víctimas (RUV) de la Unidad para las Víctimas.

Imagen N° 6



*Imagen: Ubicación de la población desplazada dentro de la jurisdicción del municipio de Popayán
Fuente: Elaboración propia basado en el Plan Integral Único PIU – Popayán.*

En ese propósito, en el mapa anterior se indican las nueve comunas que componen la zona urbana de la ciudad, además se han ubicado las comunas que se han configurado como los sitios de mayor concentración de asentamientos de la población desplazada, estas son las comunas 2 y 7 como se ve en la imagen. Por otra parte, respecto a la identificación de las principales necesidades de la población desplazada se encuentran; la vivienda, salud, educación, empleo, generación de ingresos, atención humanitaria, albergue de paso, proyectos productivos, acceso a tierras y

capacitaciones laborales, lo anterior surge con base a la información contenida en el Plan de acción Territorial 2016-2019 “Vive el Cambio”. Por tal razón, una vez analizando el panorama en que se encuentra la población víctima del conflicto armado en el Municipio de Popayán, quedan claros los retos que tiene la Mesa Municipal de Participación, como voceros y voceras ante la institucionalidad y a su vez veedores del cumplimiento en la ejecución de la Ley 1448 de 2011.

En este orden de ideas, la estructura de la Mesa Municipal de Participación en el marco del proceso de elección y conformación para el periodo 2018-2019 quedo de la siguiente manera¹¹:

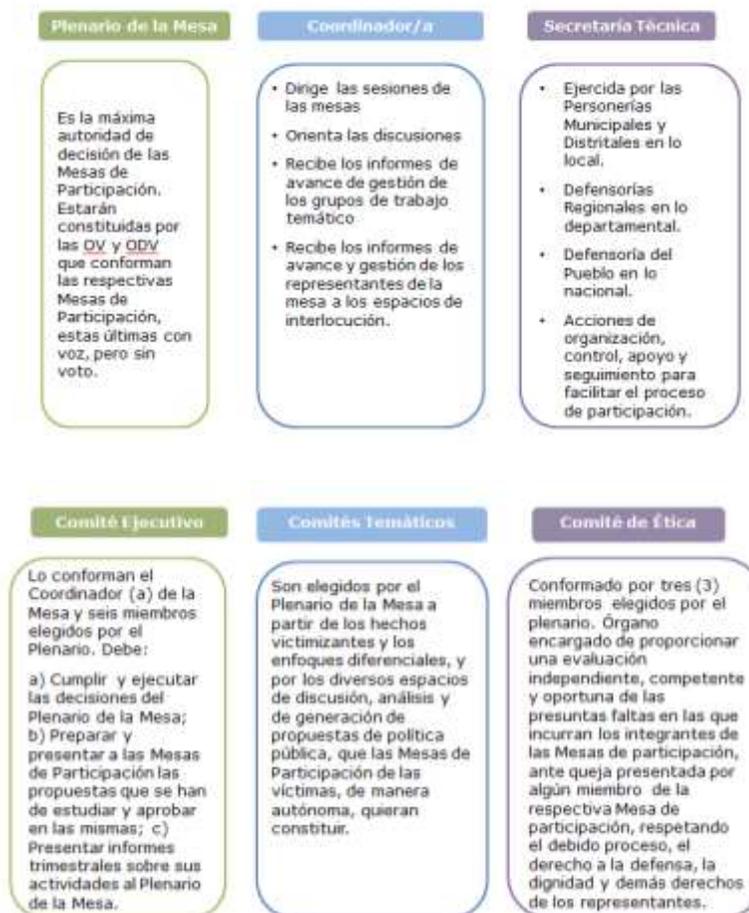
1. Coordinación: (1) integrante
2. Comité ejecutivo: (7) integrantes
3. Comité de ética: (3) integrantes
4. Delegados (as) ante el Comité de Justicia Transicional Municipal: (2) integrantes
5. Comité temático de Niños, Niñas y Adolescentes: (2) integrantes
6. Comité temático de la Mujer: (2) integrantes
7. Comité de Minas antipersona, Municiones sin explotar, artefactos explosivos improvisados: (2) integrantes
8. Comité de desplazamiento forzado: (8) integrantes

A continuación, se contextualiza como están delegadas las responsabilidades, funciones y alcances de cada uno de los representantes ante los espacios de interlocución designados por el Plenario de la Mesa con respectivo voz y voto:

¹¹ Personería Municipal de Popayán 2019

Imagen N° 7

Estructura de las Mesas de Participación de Víctimas



Fuente: Elaboración propia basado en el Protocolo de Participación de Víctimas

- **Construcción del Reglamento Interno de la Mesa de Participación de Víctimas¹²:**

Se inicia este primer momento realizando acompañamiento a la Secretaría Técnica que en representación de la Personería Municipal y en el marco de una sesión de Plenario a la Mesa de víctimas, realizan ajustes al reglamento interno de la Mesa Municipal, el cual es socializado artículo por artículo ante el Plenario, y puesto a consideración donde es aprobado finalmente por unanimidad.

¹² Fuente: Personería Municipal de Popayán

- ***Construcción y aprobación del plan de trabajo agosto-diciembre 2019¹³***: Con el propósito de trazarse unas metas fijas y poder abordar como voceros de las víctimas, las principales problemáticas que aquejan a esta población en el Municipio de Popayán, el Plenario de la Mesa de Participación enfatizó en los siguientes indicadores de trabajo:
 - ✓ (4) Sesiones de Plenario ordinarios: donde se tendrá como objetivo la veeduría y seguimiento a la implementación del Protocolo de participación de NNNA, seguimiento al avance de la actualización de la Política Pública, seguimiento a los compromisos asumidos en el Comité de Justicia Transicional y Subcomités técnicos entre otros.
 - ✓ Reuniones del Comité de ética: en ejercicio de llevar control sobre el cumplimiento del reglamento interno.
 - ✓ Reuniones convocadas en el marco del Comité de Justicia Transicional y Subcomités técnicos, en aras de ver los avances a la ejecución del Plan de Acción Territorial y la implementación de la Ley 1448 de 2011 en el Municipio de Popayán.
 - ✓ Capacitaciones en temas como: Violencias basadas de género, resolución de conflictos, proyectos productivos y de emprendimiento, así como, del Protocolo de Participación de Víctimas.

Después de abordar los principales temas a priorizar dentro del Plan de trabajo, se fijan las garantías de participación por cada espacio asistido a cada uno de los integrantes de la Mesa, conforme lo establece el Artículo 49 A,B, y C, de la Resolución 01282 de 2016 (Protocolos de

¹³ Fuente: Personería Municipal de Popayán 2019

Participación de Víctimas), estas medidas buscan otorgarles un apoyo compensatorio y de transporte a cada uno de los integrantes de la Mesa de Participación en aquellos espacios de interlocución que sean convocados y/o se encuentren priorizados dentro del Plan de trabajo.

Para efectos de lograr llevar a cabo el plan de trabajo, así como la cancelación de las garantías de participación contengan un soporte financiero, dentro del Plan de acción Territorial 2016-2019, respectivamente quedo un presupuesto neto que cubre económicamente dichas acciones adelantadas por la Mesa de Participación.

De esta manera, con un plan de trabajo aprobado, unas metas por cumplir y el deber como voceros de las víctimas de ejercer una veeduría y seguimientos a la ejecución de la Ley 1448 de 2011, la electa Mesa de Participación procede a iniciar sus labores.

2.3. Desarrollo e intervenciones realizadas por la Mesa de Víctimas en ejecución al Plan de trabajo con enfoque diferencial.

Garantizar el derecho a la participación de las víctimas del conflicto armado es un trabajo que se logra a través la interlocución del SNARIV y por supuesto de aquellas víctimas que buscaron su inclusión en la esfera institucional, como primer paso a través de que en PAT, en donde se abre espacio para la participación de las víctimas, se da inicio al proceso de construcción de la mesa y posteriormente una vez ya elegida esta, empieza a realzar distintas actividades que visibilicen su vocería y representación de esta población.

Por lo anterior, y con la necesidad de empezar a interlocutor ante las entidades locales del S.N.A.R.I.V., la Mesa de Participación inicia la ejecución de su plan de trabajo en el marco de los derechos y deberes establecidos en el Protocolo de Participación Efectiva, así, la mesa establece

actividades con enfoque diferencial, con el fin de desarrollar y lograr un gran impacto en la población víctima y se visibilizan a través de espacios de participación tales como:

Sesiones de Plenarios¹⁴, (4) sesiones dentro del Plan de trabajo: En las sesiones de Plenario en concordancia a lo establecido en el Reglamento Interno y el Protocolo de Participación, se abordarán los siguientes temas¹⁵:

- ✓ Propuestas a las respectivas entidades y autoridades, en proyectos, planes y programas en desarrollo por lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011 y demás normas concordantes y complementarias en beneficio de la población víctima.
- ✓ Aporte de ideas en la actualización de la política pública para las víctimas a nivel municipal (acuerdo 050 de 2011).
- ✓ Establecer estrategias para que las víctimas y las organizaciones de víctimas conozcan sus derechos, participen en el diseño de los planes, programas y proyectos dirigidos a las víctimas, y ejerzan veeduría en la ejecución de los mismos.
- ✓ Promover, difundir y establecer estrategias para el respeto efectivo a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

En este orden de ideas, se realizaron las siguientes acciones en el marco de las sesiones de Plenario adelantadas con el acompañamiento de la Personería Municipal en función de Secretaría técnica:

1. *Aprobación del Plan de trabajo, y el reglamento interno*, Para el desarrollo de estas acciones, los integrantes de la Mesa trabajaron de la Mano de su Secretaría Técnica que junto a Cooperación Internacional (BLUMONT – OIM), brindaron herramientas para que dentro de

¹⁴ Fuente: Personería Municipal de Popayán 2021

¹⁵ Art 8. Resolución 0388 de 2013, Por el cual se adopta el Protocolo de Participación Efectiva de Víctimas.

su autonomía lograran hacer consensos y fijar metas claras en aras de atender de manera más oportuna las necesidades que estaban presentando las víctimas en el Municipio de Popayán, en ello se priorizaron las siguientes líneas; veedurías al funcionamiento del Albergue transitorio a población declarante en el marco del conflicto armado, visitas para evidenciar el funcionamiento del Centro Regional de Víctimas (CRAV), con el propósito de mejorar la atención y/o alguna observación adicional que conllevara a mejorar, implementación del Protocolo de Participación de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas, la actualización de la Política pública, y la ejecución al Plan de Acción Territorial 2016-2019.

2. *De los espacios convocados por el Comité de Justicia Transicional:* Este comité en concordancia al Art. 173 de la ley 1448 de 2011¹⁶, es el encargado de elaborar planes de acción dentro del marco de los planes de desarrollo, a fin de lograr la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas; Coordinar las acciones con las entidades que conforman el S.N.A.R.I.V., en el nivel municipal; articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación; así como la materialización de las garantías de no repetición; coordinar las actividades en materia de inclusión e inversión social para la población víctima y adoptar las medidas conducentes a materializar la política, planes, programas y estrategias en materia de desarme, desmovilización y reintegración. En el marco de este Comité, se realizan Subcomités técnicos que buscan de manera detallada abordar las acciones en ejecución adelantadas en el Plan de Acción Territorial y Plan de desarrollo de municipal; en tanto el Municipio de Popayán fueron creados y se trabaja en los siguientes Subcomités técnicos:

¹⁶ Art 173 – Ley 1448 de 2011

- **a)** El Subcomité de Asistencia y Atención. Coordinado por la Secretaría de Gobierno Municipal.
- **b)** Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de no repetición. Coordinado por la Secretaría de Gobierno Municipal.
- **c)** Subcomité de Participación: Coordinado por la Personería Municipal.
- **d)** Subcomité de Sistemas de Información: Coordinado por la Secretaría de Gobierno Municipal.
- **e)** Subcomité de Reparación y Restitución: Coordinado por la Secretaría Municipal de Planeación.

Con respecto a lo anterior, puede anotarse que, en estos espacios de interlocución la Mesa de Participación, se ocupó de sugerir importantes propuestas en la construcción de herramientas para ejecutar las metas propuestas en cada uno de los indicadores previstos dentro del Plan de Acción territorial el cual ya se encontraba en su etapa final, así como, la necesidad de actualizar la Política Pública de víctimas, la culminación en la implementación de los Protocolos de Participación de Niños, Niñas y Adolescentes, y a su vez el pago oportuno de las garantías de Participación.

3. Comités internos desde la labor del enfoque diferencial¹⁷:

- **Comité de la Mujer:** se realizaron espacios con la ONG COMUNITAR, en donde se abordaron espacios de capacitación en rutas sobre violencia basadas en género (VBG), así como, con la delegada de género de la Defensoría del Pueblo, en aras de fortalecer el conocimiento de los líderes y lideresas representantes de la Mesa de víctimas y así replicar

¹⁷ Fuente: Personería Municipal de Popayán 2019

en sus Organizaciones las distintas instancias y escenarios que se deben tener en caso de ser víctima de violencias basadas en género entre otras.

- **Comité ejecutivo:** Se encargaron de adelantar las agendas de los plenarios, así como de los espacios de delegación institucional.
 - **Comité de ética:** Revisaron el cumplimiento al reglamento interno y/o faltas cometidas por algún integrante de la Mesa de víctimas.
 - **Comité de Discapacidad, Minas antipersona y Adulto mayor:** estos Comité aunaron esfuerzos solicitando a la Secretaría de Salud y de Deporte Municipal, más espacios de inclusión en recreación y actividades de sano esparcimiento.
4. *Espacios de Capacitación:* este contó con el apoyo y acompañamiento de la Personería Municipal, Unidad para las Víctimas, ONG BLUMONT, y el Programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas (PAPSIVI), en donde se fortalecieron temas tales como Protocolos de Participación, Ley 1448 de 2011, resolución de conflictos, entre otros. Estos espacios son supremamente importantes, porque buscan ampliar y fortalecer el conocimiento de quienes integran la Mesa de Participación y así, tener bases sólidas al momento de intervenir en espacios de interlocución.
5. *Salidas descentralizadas:* en estos espacios se realizaron teniendo en cuenta fechas preestablecidas en el plan de trabajo y enfoque poblacional a quienes iban dirigidas, entre ellas:
- **Día de la conmemoración a las víctimas:** esta actividad para la mesa de víctimas, era una día muy especial, de remembranza en donde cada representante desde su enfoque diferencial visibilizaba el pasado, se tienen en cuenta los distintos actores y hechos victimizantes, en este espacio se hizo memoria cultural, mostraron como van buscando ese reconocimiento social del proceso de violencia, no con el fin de ser re-victimizados sino

como forma de mostrar la trascendencia y que la memoria es parte fundamental de la nueva construcción social a la que se vieron forzados, se logró evidenciar muestras fotográficas de policías caídos, muestra fotográfica de la población lgtbi, bailes y demostraciones musicales por parte de la comunidad afro, trabajos manuales que desarrollan en las diferentes organizaciones de víctimas en las que hacen un trabajo con niños, mujeres y adultos mayores.

Imagen N° 8



Fuente: Registro propio 2018

Imagen N° 9



Fuente: registro propio 2018

Estas memorias colectivas demuestran cómo esta población ha tenido que cargar no solo el dolor de ser víctimas, sino de las transformaciones de sus vidas, desde el tejido social que han construido con las organizaciones que velan por sus derechos, evidenciamos que ya no solo se muestran en sus comunidades sino la visibilización hacia toda la sociedad, con un enfoque político de la mano también de las instituciones, que gestionan recursos y espacios para su desarrollo.

- **Descentralización de las instituciones:** este espacio se propone desde la mesa de víctimas, realizando una convocatoria a las instituciones que hacen parte del SNARIV, para que hagan presencia en el Valle del ortigal y lograr dar una atención diligente y oportuna de las necesidades de esta población en temas de salud, educación, indemnización, dado que a pesar de haberse dado apertura al CRAV, en muchas ocasiones no se evidencia una atención integral a sus requerimientos, motivo por el cual no existe un buen afianzamiento entre la población víctima y las instituciones encargadas de garantizar sus derechos.
- **Visitas a al albergue:** la visita se realizaba una vez al mes, con el fin de verificar si se estaban garantizando los derechos de atención inmediata y con el objetivo de resolver los

problemas que se pudieran presentar, del mismo modo se hacía acompañamiento a las personas que recibían ayuda humanitaria y en ese sentido socializando sus derechos como víctimas del conflicto armado.

6. *Implementación del Protocolo de Participación de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas*¹⁸: para el periodo 2018-2019 en cumplimiento de la Resolución 0623 de 2014, la Personería Municipal como Secretaría Técnica del mencionado Protocolo, citó a los integrantes de la Mesa implementadora, con el propósito de acordar el cronograma de actividades y proceso de ejecución en las Instituciones Educativas en Popayán, esto teniendo en cuenta que el Municipio es el único del departamento del Cauca y de los pocos del país que implementa esta estrategia, las cuales en los últimos 3 años han demostrado un gran impacto en el desarrollo de la población víctima del conflicto, por lo anterior, asisten: Unidad para las víctimas, Alcaldía Municipal, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, BLUMONT (Cooperación Internacional), Personería y delegados (as) de la Mesa de Víctimas.

Conclusiones para proceso de implementación en el Municipio de Popayán año 2019:

- Los encuentros del Protocolo tienen una duración de dos (2) meses los cuales se realizaron en 3 Instituciones Educativas que participen de la estrategia, para ello se tuvo previsto realizar 15 encuentros, 3 veces por semana y fue adelantado por una profesional psicosocial de la Administración Municipal.
- Para la ejecución de los Protocolos de Participación de Niños, Niñas y Adolescentes año 2019 hubo un presupuesto de veinte millones de pesos (\$20.000.000), para lo cual se acordó por la Mesa implementadora que fueran entregadas a las IE participantes,

¹⁸ Fuente: Archivo general Personería Municipal de Popayán

unas ludotecas, las cuales fueron ajustadas acorde las necesidades del grupo poblacional atendido.

- Entre los principios para escoger las IE que participaron en la estrategia se tuvo en cuenta, que la población con la que se trabajara este incluida en el RUV, contar con el consentimiento informado revisado por el ICBF y aprobado por los padres de familia, y por cada grupo poblacional se debe contar mínimo con 16 participantes
- Entre las IE y los grupos poblacionales que se buscaron para implementar el proceso para el año 2019 fueron:

-Primera Infancia (de 0 a 5 años): CDI Hogar infantil San Pablo, Retiro alto

-Infancia (de 6 a 11 años): IE Francisco de Paula Santander, Pandiguando

-Adolescencia (2 de 12 a 17 años): IE Carlos M Simmons, Comuna 2

Proceso de implementación¹⁹: El proceso contempla 4 momentos que se implementan a través de metodologías diferentes, las cuales buscan expectativas e identificar las necesidades de los NNA frente a la atención, y reparación integral para que finalmente sean discutidas en un Comité Territorial de Justicia Transicional, para ello deberá desarrollarse una etapa inicial a la formación o cualificación de quienes facilitan el proceso, así las cosas, los momentos planteados para la implementación son:

- Procesos con NNA víctimas: a) exploración, b) afianzamiento, c) agendamiento, d) interlocución con actores estratégicos.
- Proceso con actores estratégicos del Municipio: a) exploración, b) afianzamiento, c) articulación, d) encuentro de interlocución con los NNA víctimas.

¹⁹ Art. 10 – Resolución 0623 de 2014 “por el cual se adopta el Protocolo de Participación de Niños, Niñas, y Adolescentes Víctimas del conflicto.

Desarrollo del proceso de implementación en las 3 IE seleccionadas en el Municipio de Popayán:

- **Primera Infancia (de 0 a 5 años):** CDI Hogar infantil San Pablo, Retiro alto. (Se realizó con 20 menores de edad en compañía de sus padres, no presento novedad en cada una de las etapas de implementación, se desarrolló en concordancia lo establecido en el Protocolo de Participación de NNA y como propuesta final los y las menores de edad propusieron: más espacios de participación para NNA, más espacios de sano esparcimiento para NNA, implementos deportivos para practicarlos en horas de educación física, conocer más de las funciones que hacen las entidades públicas en pro de la comunidad y más especialmente de la población víctima del conflicto.
- **Infancia (de 6 a 11 años):** IE Francisco de Paula Santander, Pandiguando. Se presentaron 17 estudiantes menores de edad en compañía de sus padres, no se presentaron novedades en cada una de las etapas de implementación, se desarrolló en concordancia lo establecido en el Protocolo de Participación de NNA y como propuesta final los y las menores de edad propusieron: más espacios de participación para NNA, más espacios de sano esparcimiento, recreación y deporte para NNA, implementos deportivos para practicarlos en horas de educación física, conocer más de las funciones que hacen las entidades públicas en pro de la comunidad y más especialmente de la población víctima del conflicto y poder seguir contando con estos espacios desde el acercamiento de otras entidades pertenecientes al S.N.A.R.I.V.
- **Adolescencia (2 de 12 a 17 años):** IE Carlos M Simmons, Comuna 2. Se presentaron 30 estudiantes menores de edad en compañía de sus padres, no presento novedad en cada una de las etapas de implementación se desarrolló en concordancia lo establecido en el

Protocolo de Participación de NNA y como propuesta final los y las menores de edad propusieron: más espacios de participación para NNA, más espacios de sano esparcimiento, recreación y deporte para NNA, implementos deportivos para practicarlos en horas de educación física, conocer más de las funciones que hacen las entidades públicas en pro de la comunidad y más especialmente de la población víctima del conflicto, poder participar en espacios de interlocución como la Política pública de infancia y Adolescencia, y del mismo modo poder seguir contando con estos espacios desde el acercamiento de otras entidades pertenecientes al S.N.A.R.I.V.

- La fecha de duración para la implementación del Protocolo en las 3 IE: 3 meses, ajustables a la disponibilidad del grupo poblacional seleccionado.
- Entidades participantes: Alcaldía Municipal (Secretaría de Gobierno y Educación), Personería Municipal, Unidad para las Víctimas, ICBF, BLUMONT (Cooperación internacional), Mesa de Participación (Comité de NNA).
- Cierre del proceso, interlocución con actores estratégicos: Los menores de edad en compañía de sus padres de familia y la autorización de las 3 IE participantes, acudieron a las instalaciones de la Alcaldía de Popayán, en donde fueron recibidos por sus funcionarios y en compañía de la Personería Municipal, Unidad para las Víctimas, Mesa de Participación, interlocución y conocieron parte de las responsabilidades y funcionamiento de la Administración Municipal y la Personería respectivamente, en dicho espacio fueron recibidos por el Personero Municipal, y el Alcalde donde los menores de edad les expusieron sus propuestas con relación a lo aprendido en el protocolo de Participación, y así fijar compromisos en donde se resaltaron más garantías es espacios de participación en

lo que le compete a las actuaciones adelantadas por la Alcaldía, así como garantizar la implementación de este Protocolo a futuros espacios.

Imagen N° 8



Fuente: registro propio 2018: Implementación del Protocolo de Participación de NNA víctimas 2018-2019 en el Municipio de Popayán.

2.4. Actuaciones realizadas por la Mesa de víctimas en la actualización de la Política Pública de Víctimas en el municipio de Popayán.

A partir de la promulgación de la ley 1448 de 2011, en la cual se da reconocimiento a las víctimas del conflicto, y dando reconocimiento de igual manera a nuevos hechos victimizantes con enfoque diferencial, la política pública de víctimas del municipio (acuerdo 050 de 2011), en el cual se reconocía a las víctimas del conflicto armado, como población víctima el desplazamiento forzado, como único hecho victimizante, ignorando la realidad que se vive al quedar en medio de la violencia, se plantea que esta fuera de contexto y es insuficiente para la atención de las necesidades de las víctimas, y por ende es necesario una actualización, de tal forma que permita el reconocimiento y la inclusión de hechos victimizantes que hasta el momento no habían sido considerados, ni reconocidos, frente a este panorama se abre una gran posibilidad de participación

efectiva por parte de las víctimas, ya que la política pública tendría que construida desde las víctimas y sus escenarios.

Este proceso empieza con la iniciativa de la mesa de víctimas, la cual crea un precedente en el año 2017 y la alcaldía municipal encargada de llevar a cabo este proceso, se da a la tarea de construir y gestionar un espacio para ello, con garantías que permitieran a las víctimas hacer parte de actualización de la política pública.

En el transcurso de actualización los principales actores con los que se buscó trabajar fueron: instituciones, la mesa municipal de víctimas, organizaciones de víctimas y víctimas no organizadas, con el fin de que esta construcción se diera a través de la retroalimentación, interlocución y cooperación, garantizando una participación amplia, no solo para quienes hacían parte de la mesa de víctimas sino para quienes fueran víctimas y quisieran formar parte del trabajo, dando como objetivo un documento dentro de los parámetros que una política pública lo exige, que sea eficaz y eficiente para esta población en el municipio de Popayán.

Para el día 2 de marzo del año 2018, se realiza el primer encuentro con la secretaria de gobierno y las víctimas organizadas y no organizadas, con el propósito de socializar la metodología y acordar fechas, comprometiendo a todos los actores a trabajar en bienestar de la actualización de la política pública.

Para el primer encuentro se propone un método histórico-descriptivo con el cual se permitiera analizar el acuerdo 050 de 2011, y su cumplimiento, teniendo en cuenta que serviría para enfocar la actualización de la política pública. Para esto se trabajaron 4 ejes transversales: participación, enfoque diferencial, articulación territorial y acuerdo de paz.

En este primer taller desarrollado el miércoles 21 de marzo de 2018, se expone el acuerdo 050, como un ejemplo de desigualdad, y se ha definido así porque existe una gran

desactualización del acuerdo 050 con respecto a la actualidad, donde existen también otros hechos victimizantes no solo el desplazamiento forzado, su complementación con los demás hechos y el enfoque diferencial, del mismo modo se reconocen problemáticas en este acuerdo como: desconocimiento de la realidad actual, conflicto, negatividad, posibilidad, dificultad para la organización social.

Desde el periodo de la “violencia” en los años 50 del siglo XX, el desplazamiento forzado se constituyó un hecho de importancia para el análisis social y político del país, así como para la comprensión de fenómenos de urbanización. En los primeros 5 años de la década de los 90’s, había negación del problema o ausencia de la política pública, este hecho de desplazamientos se atribuía a razones exclusivas a desastres naturales o económicos, no había estadísticas de víctimas, no existían políticas públicas y la ayuda humanitaria era prestada por la iglesia, CICR o ONG’S.

En un segundo encuentro y con el fin de contextualizar el panorama a tratar, se da una socialización del acuerdo 050 de 2011, ley 387, resolución 0388 (protocolos de participación), ley 1448 de 2011, para sentar bases a quienes estaban participando de la actualización, con el fin de fortalecer su conocimiento, claramente, se pudo evidenciar muchas víctimas con poca información acerca de sus derechos, de que planes, programas y proyectos estaban dirigidos a ellos y en contraposición también a organizaciones que estaban llevando un proceso de formación arduo y tenían bases bastante solidas de información, ya que venían trabajando en sus organizaciones desde hace bastante tiempo, en este espacio también se contextualizo históricamente el cambio social de Colombia, como se ha urbanizado por el conflicto armado y como los gobiernos empiezan a abrir campo a leyes que protegieran los derechos de las personas,

proponiendo el estudio de la política pública por la grave violación al derecho internacional humanitario.

El Segundo taller se desarrolló el jueves 12 de abril de 2018, por parte de la defensoría del pueblo se hizo un recorrido histórico sobre las medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención y protección, se socializó la ley 387 1997, que es fruto del trabajo interinstitucional con un equipo de la consejería presidencial para desplazados, académicos de la universidad nacional y Javeriana, el ministerio público y la iglesia, con estos antecedentes se constituye la ley 1448, con el fin de reconocer los derechos de las víctimas del conflicto armado, verdad, justicia, reparación y no repetición lograr dar una reparación integral tenga satisfacción, rehabilitación. Restitución e indemnización, herramientas para reivindicar su dignidad y asuman su plena ciudadanía.

En el año 2004, con el cumulo de tutelas, la corte constitucional, propone un estudio de la política pública por la grave violación del derecho internacional humanitario, ante esta situación se abre camino al reconocimiento de los derechos de las víctimas del conflicto armado.

Se resalta en estos espacios que es necesario tener en cuenta para la política pública, el enfoque de derechos humanos, enfoque diferencial, y enfoque psicosocial, y cuatro componentes que fueron: 1) prevención y protección; 2) atención y asistencia, 3) reparación e indemnización, no repetición y satisfacción; 4) justicia y verdad.

El tercer taller se desarrolló el 26 de abril de 2018, en este espacio se dio la socialización de la ley 1448, con lo cual se buscó dar lineamientos generales y formación, consulta y orientación para las mesas de trabajo.

La ley 1448 reconoce los derechos de las víctimas a tener verdad, justicia, reparación y no repetición, en cuanto a su reparación esta tiene que ser integral y encontrar satisfacción,

rehabilitación restitución e indemnización. Esto se visibiliza en el plan de desarrollo, siendo una herramienta de gestión que promueve el desarrollo social, para atender necesidades insatisfechas de la población y mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos, abre camino a los protocolos de participación de víctimas, se abre un espacio, un presupuesto para la puesta en marcha, en cuanto a la participación de las víctimas estas debían ser los principales actores en la elaboración de políticas públicas, que sea construida con la mesa efectiva de participación, con organizaciones sociales, el comité de justicia transicional y subcomité de política pública.

Una vez ya contextualizados legal e históricamente los participantes, se da el último momento, más participativo, ya que se desarrolla en mesas de trabajo, teniendo en cuenta los 4 lineamientos para el desarrollo la actualización de la política pública, aquí vamos a resaltar que se organizaron 4 estaciones, cada una relacionada a un componente establecido en la ley 1448, cada grupo conformado realizaba una discusión al rededor del lineamiento y posteriormente pasaba a otra mesa de trabajo, esto permitió que todos los participantes pudieran dar su opinión de cada tema.

Las 4 estaciones, permitieron que los participantes tuvieran espacio de concertación en cada uno, con un tiempo específico de discusión, de igual manera cada grupo estuvo conformado por víctimas y por delegados institucionales indagando las falencias y aciertos del acuerdo 050, a cada grupo se le hizo entrega del documento con preguntas para ser desarrolladas en las mesas, dando gran importancia al enfoque diferencial ya que cada población tiene diferentes características, es así como las estaciones fueron divididas de esta manera:

- a) Mesa 1: prevención y protección: en esta mesa se busca identificar como el acuerdo 050 en su ejecución, si logro promover y salvaguardar los derechos de las víctimas, conocer sus redes de apoyo social y prevención temprana de riesgos de violación de derechos.

- b) Mesa 2: Reparación integral: el objetivo fue identificar como la ejecución del acuerdo 050, se observó respuesta de las instituciones frente a la restitución de los derechos de las víctimas.
- c) Mesa 3: asistencia y atención: observar con la ejecución del acuerdo 050, reconocer si ha habido respuesta oportuna de las instituciones cuando se presentan las tomas de declaración y como está la ruta de atención inmediata.
- d) Mesa 4: verdad y justicia: se buscó en esta mesa indagar si existe un diagnóstico de los sistemas de información, una caracterización de las víctimas, trabajo de la memoria histórica, que permitiera conocer la verdad y garantizar la no repetición.

Imagen N° 9



Fuente: Registro propio 2018. Taller sobre actualización de la Política Pública de Víctimas en el municipio de Popayán.

Y para finalizar este proceso, toda la información que se recopiló de cada uno de los aportes que se trabajaron en las mesas, con respecto a la implementación del acuerdo 050 de 2011, es sistematizada por la secretaria de gobierno, para así dar como resultado la actualización de la política pública, esta información se transformó y se ajustó al contexto, con las necesidades reales

de las víctimas, de tal modo que se logró construir el documento final, que una vez terminado debía ser socializado y enviado a aprobación por el consejo, pero este documento quedo a la espera de la nueva administración.

III. Capitulo: hallazgos identificados en la ejecución del plan de trabajo de la Mesa de Participación con enfoque diferencial para el periodo 2018-2019.

Una vez abordado el contexto de la ejecución del Plan de trabajo de la Mesa de Participación con enfoque diferencial, donde se resalta las responsabilidades que tienen los representantes de la Mesa de víctimas y como estos interactúan en los escenarios de participación en aras de hacer cumplir la normatividad vigente, en las medidas de atención y de reparación integral, resulta pertinente establecer los alcances, barreras y acuerdos que se realizaron en este ejercicio participativo, aspecto clave para análisis de la Ciencia Política donde el Estado colombiano a través de promulgación de la ley 1448 de 2011, y el Protocolo de Participación de Víctimas ha sido innovador en cuanto a su obligación de reparar los daños causados durante varias décadas de conflicto armado interno generando un ambicioso conjunto de componentes para la participación de personas víctimas, permitiéndoles hacer parte de los espacios de interlocución y toma de decisiones.

En el marco de las consideraciones anteriores, el presente capitulo está estructurado en primer lugar en el impacto de la ejecución del Plan de Trabajo de la Mesa de Victimas con enfoque diferencial, con el fin de analizar los principales logros alcanzados en materia de veeduría e incidencia ante las entidades territoriales, así como, en el desarrollo y cumplimiento de metas en la ejecución del mismo. Posteriormente se presenta un contexto de las barreras, limitaciones o dificultades que se encontraron en este ejercicio participativo, ilustrando finalmente las fallas y

fortalezas en el proceso de implementación de Protocolos de Participación Efectiva de víctimas en el Municipio de Popayán.

3.1. Impacto alcanzado en la ejecución del Plan de Trabajo de la Mesa de Víctimas con enfoque diferencial.

En el marco de la implementación de los Protocolos de Participación de Víctimas, instaurados en la Ley 1448 de 2011 y la Resolución 0388 de 2013, donde se dictan medidas para que las Mesas de Participación a nivel municipal, departamental y nacional, insten ante los escenarios de debate en Política pública y medidas de asistencia, atención y reparación integral que establece la Ley de víctimas, se deja en claro el gran reto que tiene el Estado colombiano por garantizar la participación efectiva de líderes y lideresas pertenecientes a estos espacios y así mismo desde una mirada local, poder atender integralmente a las víctimas en el municipio de Popayán.

Desde la elección y conformación de la Mesa de Participación para el periodo 2019-2021 llevado a cabo en agosto de 2019, se han puesto en marcha una serie de acciones en relación a la ejecución del Plan de trabajo, el cual no solo concentra medidas desde la participación en los comités temáticos con enfoque diferencial, sino de interlocución en espacios de Comité territorial de Justicia Transicional, pasando por la intervención realizada en la actualización de la Política Pública de Víctimas (acuerdo 050 de 2011), y finalizando con el acompañamiento de la implementación del Protocolo de Participación de Niños, Niñas y Adolescentes víctimas del conflicto.

De esta manera, damos paso para analizar en un primer momento, los impactos encontrados en la ejecución del Plan de trabajo de la Mesa de Participación 2019²⁰.

²⁰ Fuente: Personería Municipal de Popayán, archivo general 2019

1. Veeduría y seguimiento a la ejecución del Plan de Acción Territorial

(Funcionamiento al Centro Regional de Atención a Víctimas CRAV, Albergue transitorio de población declarante que ha sufrido desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado y entrega de la Atención Humanitaria Inmediata a población desplazada).

En este primer espacio la Mesa de Víctimas realizaría visitas cada 15 días al punto de atención CRAV, Albergue transitorio y entrega del componente de AHÍ, en ello se buscaba identificar irregularidades, mejorías, y retos en la ejecución, entrega e implementación de cada uno de estos procesos, para ello finalmente se realizaron las siguientes acciones participativas:

Tabla N° 6

ACTIVIDAD	ACCIÓN	IMPACTO ALCANZADO
Visitas Centro Regional de Atención a Víctimas (CRAV)	Se realizaron visitas cada 15 días, con el propósito de identificar las principales necesidades que tenían las casi 200 personas que se atendían diariamente provenientes del varios municipios del departamento del Cauca, así mismo, ejercer veeduría a la atención oportuna de los funcionarios representantes de las entidades del S.N.A.R.I.V., que atienden en el Centro Regional, este espacio se hacía con el acompañamiento de la Personería Municipal y en presencia de la Alcaldía y la Unidad para las Víctimas.	-Se avanzó en la mejoría para la asignación de citas de atención, ampliando los medios y formas donde podían solicitarse. -Se avanzó en la atención oportuna por parte de los funcionarios representantes de las entidades del S.N.A.R.I.V., que tienen presencia en el CRAV, atendiendo las PQRS depositadas en el buzón de sugerencias, así como el escuchar las inquietudes de la comunidad presente.
Visitas al albergue transitorio de población declarante que ha sufrido desplazamiento	Se realizaron visitas cada 15 días con el propósito de identificar las necesidades básicas que tienen las familias y personas que se alojan en este albergue el cual de acuerdo a la Ley 1448 de 2011, está a cargo de la	-Adecuación y mejora en la infraestructura del albergue transitorio donde se priorizó el acceso a personas en condición de discapacidad.

forzado en el marco del conflicto armado interno.	Alcaldía de Popayán, en ello se realizaba valoración a las instalaciones del albergue, salubridad, necesidades básicas en salud, educación para menores de edad entre otros; este espacio se realizó con el acompañamiento de la Personería, Alcaldía, ICBF, y la Unidad para las víctimas.	-Articulación con las entidades competentes para garantizar la ruta para el acceso oportuno a la salud y educación de manera priorizada para aquellas familias o personas que lo requieran.
Entrega de la Atención Humanitaria Inmediata a población desplazada.	Realizar acompañamiento en la entrega de la AHÍ, a las familias beneficiadas y aptas de acuerdo al tiempo del hecho victimizante en la declaración rendida ante el Ministerio Público, del mismo modo supervisión a los alimentos y utensilios entregados en aras de verificar que estos se encuentren en óptimas condiciones, finalmente realizaban una pequeña charla sobre las labores que tienen como Mesa de víctimas y la ruta de atención que deben seguir en caso de necesitar alguna medida de asistencia o atención. Esta actividad se hacía en las instalaciones de BLUMONT (Cooperación internacional), con el acompañamiento de la Personería Municipal.	-Entrega oportuna de la AHÍ en óptimas condiciones. - Acoger las principales inquietudes de las familias o beneficiarios que asisten al espacio como aptos de recibir la AHÍ. -Fortalecer el dialogo y acercamiento con la población víctima desde su misionalidad como voceros de los mismos ante los espacios de interlocución.

Fuente: Elaboración propia

De esta manera, se puede analizar que la importancia de abrir estos espacios de participación y acercamiento con la población víctima, ayuda a saber de primera mano cada una de las necesidades y sugerencias que pueden tener frente a la atención y orientación por quienes representan las entidades que conforman el S.N.A.R.I.V., pero además, tener insumos y bases para llevarlas a los diferentes espacios de interlocución donde se toman decisiones, con el propósito de mejorar cada una de las quejas o irregularidades identificadas. A continuación, una muestra fotográfica de actividades acompañadas:

Imagen N°10

Fuente: Registro propio. Visita al Centro Regional de Víctimas (CRAV)

Imagen N° 11

Fuente: Registro propio. Visita Albergue Transitorio de población declarante que ha sufrido desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado interno.

En esta instancia hay una apropiación del papel que cumplen los representantes de las víctimas como veedores en las garantías que deben recibir quienes de manera abrupta son desplazados de sus lugares de vivienda, la mesa municipal logro en cierto modo hacer presión para que las entidades correspondientes presten la atención oportuna en el tema de atención inmediata ya que, a pesar de los avances en los procesos de paz, seguía llegando personas de diferentes municipios para ser socorridos.

Imagen N° 12



Fuente: Registro propio. Entrega de la Atención Humanitaria Inmediata a población desplazada.

Comité de Justicia Transicional y Subcomités Técnicos²¹: En este segundo espacio la Mesa de Víctimas realizaría intervenciones en los espacios convocados en el marco de la ejecución a la Ley 1448 de 2011, el Plan de Acción Territorial y la Política Pública de Víctimas, en ello se buscaba llevar los acuerdos que surgieron en los espacios de Plenario, enfatizando en temas tales como presupuesto, ejecución de proyectos, Política Pública, entre otros, para efectos de ello se realizaron las siguientes acciones participativas:

²¹ Fuente: Personería Municipal de Popayán 2019

- **Comité de Justicia Transnacional:** (1) sesión, en este espacio se abordaron temas tales como; la ejecución cuatrienio del Plan de Acción Territorial (PAT), ejecución del Plan de trabajo de la Mesa de Víctimas, implementación del Protocolo de Participación de NNA, administración del CRAV, el albergue transitorio, y la entrega de la AHÍ, entre otros. Ante esto, los 2 voceros delegados de la Mesa de Víctimas, expusieron sus inquietudes, quejas y recomendaciones ante la agenda del día, las cuales fueron recibidas, escuchadas y tenidas en cuenta por las entidades del S.N.A.R.I.V., presentes en cabeza de la Administración Municipal. Del mismo modo se firmaron compromisos por seguir fortaleciendo los espacios de participación desde las Organizaciones de víctimas, así como de la misma Mesa de Participación.
- **Subcomités técnicos de Justicia Transicional,** en estos espacios de deliberación previas al Comité de Justicia Transicional, los delegados de la Mesa de Participación, aportaron ideas de acuerdo a las evidencias y circunstancias encontradas en cada una de las actividades realizadas, esto ayudo a nutrir un consolidado informe de seguimiento el cual contenía todos los avances, retos y dificultades que las víctimas estaban atravesando en el Municipio de Popayán, y así ser aprobado en Comité de Justicia Transicional.
- **Comités internos de la Mesa de víctimas,** (Mujer, Adulto mayor, NNA, Ejecutivo, Ética, Discapacidad), en estos espacios se trabajaron desde un enfoque diferencial, llegando a todos los grupos poblacionales sin importar género, edad, características entre otros; se logró articular trabajo con otras entidades pertenecientes al SNARIV, en aras de brindar atención y orientación oportuna, así como la búsqueda de

empoderamiento y socialización de las diferentes rutas en acceso a derechos en el marco de la Ley 1448 de 2011.

- Capacitaciones, se realizaron alrededor de 5 capacitaciones en aras de fortalecer el conocimiento y liderazgo de los integrantes de la Mesa de Participación, como resultado encontramos más motivación, más interés y comprensión ante los deberes y acciones que deben emprender en el rol que desempeñan, estos espacios contaron con el acompañamiento de la Unidad para las víctimas, Cooperación internacional, y Ministerio Público.

2 Actualización de la Política Pública (Acuerdo 050 de 2011)

Para la actualización de la política pública como anteriormente se dijo, se tuvo en cuenta un cronograma de acción, en el cual hubo un programa de ejecución de todo el proceso, en primer lugar se hizo la convocatoria para que las víctimas se involucraran y con esto poder conocer de los principales actores, cual había sido la implementación de la política pública de desplazamiento en Popayán, y que falencias tenía y que elementos se podrían rescatar, teniendo en cuenta que la ley 1448 había ampliado su cobertura en cuanto a los hechos victimizantes y el enfoque diferencial, posteriormente se organizaron talleres con las víctimas y las instituciones de pensamiento estratégico, tenían como objetivo fortalecer el conocimiento histórico-legal de víctimas e instituciones, de tal manera que la contextualización y desarrollo del proceso se hiciera de manera más consiente, y así darle un enfoque pertinente a la actualización de la política pública en el ámbito teórico.

Para el cuarto y último encuentro el día 2 de mayo de 2018, se realizó un taller mucho más operativo, con el propósito de escuchar a las víctimas, su perspectiva de como se ha dado esa implantación del acuerdo 050, a continuación, se encuentra un cuadro en donde se evidencia la

manera como se dividió el espacio en 4 mesas operativas, que medidas eran tenidas en cuenta y posteriormente que se evidencio:

Tabla N°7

Mesa	medidas	Hallazgos
Mesa #1 prevención y protección:	<ul style="list-style-type: none"> - Protección de personas, grupos y comunidades - Prevención de violaciones de derechos humanos - Planes de contingencia 	<ul style="list-style-type: none"> -Teniendo en cuenta el escenario de conflicto que aún se vive es necesario formular un plan de prevención y protección. - Existe un plan de contingencia, pero no refiere a las necesidades ni a las situaciones, este debe ser ajustado y socializado con las víctimas para ser aprobado. -Actualmente existe un albergue, pero no cuenta con las condiciones para atender muchas personas, incluso hay ocasiones que hay hacinamiento, se hace necesario un albergue que cuente con espacio porque no es adecuado para un desplazamiento masivo. - En cuanto el tema de prevención y protección, no se cuenta con un canal de fácil acceso para recibir atención psicosocial. - No hay redes de apoyo eficientes en el municipio, se evidencia que las instituciones no actúan coordinadamente y para acceder a la atención, exigen muchos requisitos y hay desconocimiento de sus funciones, con lo cual crean un juego de pon con las responsabilidades que tienen frente a las víctimas. - Hay situaciones en donde las victimas están conviviendo con actores armados, no para la persecución y continuas amenazas, por ende, los desplazamientos son recurrentes, estos no solo se dan a nivel intermunicipal sino en la misma ciudad, y no existe acción institucional frente a esto. - Dadas las condiciones del desplazamiento y demás hechos victimizantes, aparecen en esta población patologías sociales como drogadicción, existe un alto riesgo de reclutamiento a pandillas y bandas delincuenciales organizadas, delincuencia, microtráfico), es por esto que se busca el apoyo institucional. - Hay desigualdad laboral y pocas oportunidades que permitan ejercer una labor y por razones claras, muchas personas nacieron en el campo y es difícil por la transición brusca del desplazamiento

		<p>a la ciudad y encontrar un panorama al cual no están acostumbrados.</p> <ul style="list-style-type: none"> - No hay atención oportuna cuando hay violencia hacia las mujeres. - No se han hecho operativos los enfoques diferenciales al momento de la atención por parte de las instituciones, se hace importante tener en cuenta que cada grupo poblacional es diferente. - Se evidencia una doble victimización en las instituciones, muchas veces para toma de declaración son muchos los requisitos y los funcionarios son impertinentes.
<p>Mesa # 2</p> <p>Reparación integral</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Alivio de pasivos - Indemnizaciones 	<ul style="list-style-type: none"> -es necesario que en cada institución del SNARIV un vivanto (plataforma que tiene información de las víctimas, pero solo lo manejan los funcionarios enlaces), para que se pueda dar vía oportuna a la atención integral en temas de salud, educación, entre otros. -No hay otros mecanismos de atención para descongestionar el CRAV, en Popayán se atiende muchas víctimas del departamento del Cauca, muchos de ellos se ven obligados a viajar, en ese sentido, se necesitan otras opciones como video chats o hacer que las instituciones vayan en jornadas a otros municipios. -Muchas de los funcionarios institucionales no conocen los derechos de las víctimas y al no tener conocimiento no actúan y no ejercen sus funciones de manera adecuada. en ese sentido, las instituciones que hacen parte del SNARIV deben exigir a sus funcionarios conocer ley la 1448 y sus decretos, ser personas idóneas que atienden víctimas, ya que en ocasiones se han dado cargos a personas que no conocen el tema. Como, por ejemplo: encontramos un administrador de empresas como enlace de víctimas y este desconocía en su totalidad todos los procesos que se llevaban a cabo. Los enfoques diferenciales tienen que ser aplicados en todos los espacios, ya que se trata a toda la población sin importar circunstancias ni condiciones, hay un gran dificultad en la operatividad al tener en cuenta los enfoques diferenciales, se hace necesario trabajar para dar un enfoque y poder tener en cuenta la caracterización de las víctimas.
<p>Mesa # 3</p> <p>Atención y asistencia</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Reunificación familiar 	<ul style="list-style-type: none"> - No hay atención inmediata al momento en que llegan las víctimas, no hay asistencia, atención integral, atención psicosocial oportuna.

	<ul style="list-style-type: none"> -Atención humanitaria inmediata -Atención humanitaria de emergencia -Atención humanitaria de transición - Asistencia funeraria 	<ul style="list-style-type: none"> - no existe una ruta integral en salud, una respuesta rápida, ya que para recibir atención hay demasiada tramitología, entre ellos el certificado de víctima. - En el tema de educación hace falta cobertura y garantizar que se pueda ir a una escuela, colegio y universidad no solo con el cupo sino con medios económicos de subsistencia. -En el tema de vivienda, se necesita proyectos de vivienda, ya que la mayoría de las víctimas están en asentamientos y no tiene condiciones dignas. -En el tema de restitución de tierras hace falta compromiso de la Unidad de tierras, no hay trabajado para gestionar reubicación de los desplazados. -Gestionar que la cooperación internacional no solo pague los refrigerios, sino que ayude con proyectos para el mejoramiento de su calidad vida, a través del fortalecimiento de los saberes de las víctimas y con esto buscar proyectos productivos. -se hace necesario una actualización vigente a los funcionarios en el tema de víctimas para una atención adecuada. - El CRAV se hizo con el fin de reunir el SNARIV en un solo espacio, y de esta manera las víctimas pudieran acceder a una atención oportuna, de tal forma que no llegaran al municipio y tener que desplazarse de una a otra institución, pero esto no se evidenció, ya que hay ausencia de estas, porque no tienen personal ni horario fijo. - Hace falta una caracterización de la población víctima, pero hecha desde la misma comunidad. - Falta presupuesto para la atención integral de las víctimas. - Incluir verdad histórica con la comisión de la verdad - no hay trabajo en desaparición forzada, entonces se busca que haya articulación con la unidad especial para la búsqueda de personas desaparecidas. -Hay que hacer un ajuste integral a los programas de víctimas por cada componente del PAT. -Implementación de los planes operativos y reglamentos del comité interno de justicia transicional.
<p>mesa #4 Verdad justicia</p>	<p>- Esclarecimiento de los hechos e</p>	<p>- Entender la inclusión en todos los aspectos como enfoque diferencial, existe ausencia de conocimiento y por ende de la caracterización de la población en cuanto a sus necesidades.</p>

	identificación de responsables. -Acceso a la información judicial sobre el esclarecimiento de los hechos - Justicia	- Se hace necesaria la continua capacitación para víctimas y funcionarios. - No hay centro de memoria histórica, estos procesos solo se han dado desde las organizaciones - No hay cooperación institucional frente al ejercicio de memoria histórica
--	---	---

Fuente: elaboración propia

En las 4 mesas hubo puntos muy cercanos en cuanto al funcionamiento institucional frente a la implementación del cuerdo 050, si bien hay que ampliar su cobertura con los hechos victimizantes y el enfoque diferencial, una gran limitante es la falta de compromiso y concertación que hay del SNARIV, en todos los procesos de implementación de protocolos de participación, existe muchos espacios que alcanzar y compromisos, pero también hace falta compromiso por parte de las víctimas, no solo exigir a la institucionalidad las garantías, sino también falta apropiarse de los espacios y de la representación .

En cuanto a la representatividad hay bastante camino por recorrer, si bien quienes hacen parte de la mesa, cumplen con las características para ser elegidos y entre ellas hacer parte de una organización de victimas cuyo objetivo es velar y trabajar por el restablecimiento de sus derechos, en ciertas situaciones, esta posición dio paso para aprovecharse de algunas víctimas y sacar provecho personal, en ocasiones económico de esto, situación que en el reglamento interno de ética, era sancionado con la expulsión de la mesa.

3. Implementación de los Protocolos de Participación de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas, En este último espacio la Mesa de Víctimas acompañó el proceso de implementación realizado en las 3 Instituciones Educativas participantes, en ello se resalta el fortalecimiento del liderazgo trabajado con los menores de edad descritos de la siguiente manera:

- ✓ **Exploración**, Conociendo las principales inquietudes y dudas generadas por los menores edad, sus perspectivas como ciudadanos y sus anhelos en la construcción de paz.
- ✓ **Afianzamiento**, Empoderándolos en el rol que desempeñan como futuros líderes y lideresas, generándoles confianza para que puedan aportar ideas y aportar en el desarrollo de la comunidad.
- ✓ **Agendamiento**, se recopilaron las principales propuestas manifestadas por los menores de edad participantes del proceso, en donde se logró concertar ideas que buscara a inclusión, el dialogo, respeto y garantía de participación en los diferentes espacios de interlocución.
- ✓ **Interlocución con actores estratégicos**, se logró realizar un dialogo con diferentes representantes de las entidades del S.N.A.R.I.V., así como, afianzar lazos de confianza con los menores de edad, donde finalmente se acordaron importantes puntos tomados en cuenta de la recopilación de propuestas obtenidas en el marco de la implementación del Protocolo.

3.2. Limitaciones o barreras en la ejecución de Plan de trabajo de la Mesa de Víctimas con enfoque diferencial.

Frente a las dinámicas de participación otorgadas por la Ley 1448 de 2011, y el Protocolo de Participación, aún existen escenarios donde no son del todo garantizados, las propuestas manifestadas por quienes representan a las víctimas y acuden a estos espacios como voceros de los mismos, si bien el Ministerio Público como garante de derechos, ha venido realizando un acompañamiento riguroso para la no vulneración de este principio, se siguen viendo barreras frente a los mecanismos de participación utilizados, por tal razón, ante la falta de garantía a espacios de

participación, a continuación se describirán las principales limitaciones o barreras que ha tenido las víctimas desde su intervención a través de las Mesas de Participación para la intervención con la institucionalidad.

Tabla N° 7

ESPACIO	BARRERAS
<p>Seguimiento al Plan de Acción Territorial, (Centro Regional de Víctimas, albergue, entrega de AHÍ)</p>	<p>Se identificaron algunas barreras para poder ingresar a los establecimientos, ya que desde la Administración Municipal pusieron una serie de inconvenientes para que los integrantes de la Mesa de Participación no se les facilitaran acceder de una manera a las instalaciones donde funcionan estos espacios. Ante esta circunstancia la Personería Municipal en uso de sus facultades constitucionales, requirió ante la Alcaldía regular los procedimientos de seguridad para que los integrantes de la Mesa de Participación pudiesen ingresar a los establecimientos previamente anunciados. De esta manera, se creó una agenda y cronograma de actividades para que estos pudiesen realizar cada una de sus labores, con el respectivo acompañamiento de la entidad competente.</p>
<p>Comité de Justicia Transicional y Subcomités Técnicos:</p>	<p>Se identificaron barreras para que algunos de los voceros de la Mesa de Participación logran aportar ideas en cada uno de estos espacios de interlocución, en ello, se identificó que estos no contaban con la información adecuada, así como soportes adecuados donde demostraran falencias en las presuntas irregularidades encontradas en el marco de la ejecución del Plan de Acción Territorial.</p>
<p>•Actualización de la Política Pública (Acuerdo 050 de 2011)</p>	<p>En este proceso se evidenciaron varias barreras en el proceso de actualización, entre ellos, al momento de convocar las víctimas no hay una gran difusión por parte de las instituciones encargadas, en ese sentido la convocatoria no logra llegar a muchas víctimas, en su mayoría las víctimas que hicieron parte del proceso, eran parte de las que representaban los integrantes de la mesa, eran muy pocas las víctimas que no hacían parte de una organización; por otro lado encontramos un gran choque entre las víctimas y las instituciones en su desarrollo, ya que la implementación de la política pública para víctimas no ha sido pertinente, uno por encontrarse fuera de contexto y dos porque no había compromiso institucional, no existe una coordinación del SNARIV, siempre actuaban individualmente.</p> <p>Por otro lado, para poder realizar la actualización de la política pública era pertinente tener una caracterización de la</p>

	<p>población víctima en la municipio de Popayán, esto con el objetivo de poder conocer el grupo poblacional y sus condiciones, pero este no existía, una vez se requiere este proceso, se da a conocer que fue entregado a la universidad del Cauca , pero que además las preguntas con las que se iban a trabajar, eran las mismas que habían sido enviadas desde la unidad de víctimas y por ende esta era generalizada a nivel nacional, en efecto no estuvo de acuerdo la mesa, ya que para realizar la caracterización se deberían tener varios aspectos que pudieran dar cuenta real de su situación en el municipio de Popayán, otra inconformidad sin duda fue que ya había sido encargada a un profesor, si bien este es un académico, no habían tenido en cuenta a las víctimas para este proceso, que por supuesto iban a ser las caracterizadas.</p>
<p>•Implementación de los Protocolos de Participación de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas.</p>	<p>Para la implementación del Protocolo de Participación de NNA víctimas, se lograron identificar varias falencias tales como, el no contar con un apoyo oportuno por parte de la Administración Municipal que como encargado de ejecutar el proceso, no facilito a gran medida el material didáctico requerido para cada una de las jornadas de trabajo con los menores de edad, del mismo modo no se contó con un presupuesto para la designación de refrigerios dispuestos para los NNA participantes, y finalmente el incumplimiento a las fechas establecidas para entrega las ludotecas a cada una de las IE que hicieron parte del proceso implementador, debido a situaciones administrativas internas por parte de la Alcaldía.</p>
<p>Comités internos (enfoque diferencial)</p>	<p>Se identificaron varios momentos de conflicto y entre los integrantes de la Mesa Municipal, lo cual si bien fue intervenido por el Comité de ética, no lograba dar avance para que se trabaje internamente en armonía, esta dificultad impedida articular acciones para trabajar mancomunadamente ante las distintas situaciones que mostraba el panorama para las víctimas en el Municipio, así las cosas, estas diferencias opacaron la labor adelantadas y desviaba un poco la misionalidad que tenían dentro de la población víctima del conflicto.</p> <p>Las reuniones o comités eran largas jornadas organizadas con cronograma y temas en particular, pero siempre existía el choque de interés y esto hacia que muchas veces se perdiera el enfoque y se realizara un trabajo más objetivo.</p> <p>Si bien los temas en cada reunión eran enfocados a centrarse en actividades que favorecieran los enfoques diferenciales, en el tema de la presentación de jóvenes, había falta de compromiso, había demasiado ausentismo en los plenarios.</p>

	<p>En cuanto al trabajo que se hacía desde la mujer, siempre muy abanderadas y realizando mucho trabajo social desde sus organizaciones y comunidades.</p> <p>El tema del adulto mayor había representación, pero hace falta mucho apoyo institucional, ya que muchas de estas personas, tienen muchas dificultades, no tienen un grupo familiar sólido, y en cuanto a salud muchas necesidades.</p>
--	--

Fuente: Principales hallazgos ante las barreras encontradas en los espacios de participación.

A pesar de que la participación de las víctimas ha venido ganando espacios significativos en el municipio de Popayán, la falta de claridad sobre el alcance de la participación de las organizaciones defensoras de derechos de las víctimas puede generar divisiones políticas entre las víctimas y quienes tradicionalmente han fungido como sus defensores. Es necesario que el protocolo de Participación defina categóricamente el nivel de representatividad de las víctimas y como estas se pueden en verdad verse representados por algunas personas,

Otro aspecto que no puede omitirse en la mención de los espacios de participación, es la existencia de espacios adicionales, como lo son los comités Territoriales de Justicia Transicional creados por la ley 1448, Tales espacios, se encuentran ligados en aspectos fundamentales para el funcionamiento de las mesas de participación así: una prueba de ello es el proceso de elaboración de los Planes de Acción Territorial PAT, en donde mediante el Comité de Justicia Transicional debe garantizar la participación efectiva de los representantes de las Mesas de Participación de Víctimas.

Sin embargo una de las barreras más evidentes identificadas para el acceso a la participación es la falta de consenso entre quienes conforman la Mesa de Participación, lo cual puede evidenciarse en la falta de argumentos al momento de sustentar una presunta falencia en la ejecución de las instancias previstas por la Ley 1448 de 2011, del mismo modo, se puede

evidenciar que en muchos de estos espacios decisivos de interlocución, no se hacen presentes representantes de las distintas instituciones que puedan decidir o proponer ideas debido a que estos son solamente delegados y asisten en calidad de suplentes.

Por ultimo otra de la barreras que se lograron identificar al interior de la Mesa de víctimas, tiene que ver con la legitimidad en la representación de las mismas, esto debido a que el sistema de registro de víctimas no está completamente blindado para evitar que se registren como víctimas personas que en realidad no lo son y que buscan beneficiarse de los programas destinados a las víctimas, esto ha ocasionado que hayan personas que su objetivo no sea defender los intereses colectivos de las víctimas sino capitalizar beneficios personales, o incluso estar ocupando este espacio sin ningún interés colectivo.

Conclusiones

En el análisis del alcance que ha tenido la participación política de víctimas del conflicto armado en el Municipio de Popayán considerando el periodo 2018-2019, se logra determinar que la existencia de un Protocolo que posibilita la participación efectiva de las víctimas, en cuanto a la creación de políticas públicas que desarrollen sus derechos o consoliden los medios para su reparación y reivindicación, siendo esta una de las mejores maneras para vincularlos a cada uno de los escenarios de decisión, sin limitaciones y con la libertad de llevar la voz de quienes representan. Desde esa perspectiva, para llegar a una conclusión de la presente investigación de análisis se hará a partir de los objetivos propuestos:

En el primer capítulo, se propuso contextualizar los procesos de participación de las víctimas en el Municipio de Popayán. En este sentido, el departamento del Cauca se describe la presencia histórica de la mayoría de los actores ilegales y estatales, que han provocado el fenómeno del desplazamiento forzado en el Cauca, además se debe tener en cuenta sus especificidades

geográficas, culturales, políticas, sociales y económicas. En relación con lo anterior, poblaciones vecinas de las zonas rurales y de otros municipios aledaños, e incluso de otros departamentos, han llegado a Popayán en busca de soluciones de vivienda, lo que genera un alto grado de desorden en el crecimiento de la ciudad y una creciente demanda de fuentes de empleo, aumentando las actividades económicas del tipo informal. Aquí vale la pena decir que, el municipio de Popayán ocupa el primer lugar en la lista de municipios receptores de población víctima del conflicto armado en el departamento del Cauca, dada esta situación, es considerado el Municipio donde más se sitúan las organizaciones de víctimas, y a su vez, un gran escenario de participación para la conformación de la Mesa de Participación.

Esta Mesa una vez conformada, hizo el diseño de su plan de trabajo y teniendo en cuenta los parámetros que se exponen dentro del Plan de Acción Territorial, proyectó realizar acciones de interlocución con las distintas entidades del S.N.A.R.I.V., en aras de hacer un seguimiento oportuno a la ejecución de la Ley 1448 de 2011 en el territorio.

Sin embargo dentro del cumplimiento y ejecución del mismo, se presentaron una serie de situaciones las cuales ameritaba detallar; por una parte se identificó que para adelantar cada una de las metas propuestas, presentaban en ocasiones barreras para poder acceder a las instalaciones donde acuden diariamente población víctimas tales como el CRAV, aun así, y con los esfuerzos logrados por parte de la intervención oportuna del Ministerio Público en cabeza de la Personería Municipal, se lograron importantes avances en la atención y orientación de población víctima que diariamente acude a este espacio, del mismo modo, se logra realizar un acompañamiento integro en las entregas de ayuda humanitaria inmediata a familias beneficiadas, así como, de quienes se alojan en el albergue transitorio, sin duda estos espacios como garantes de participación e intervención fueron escenarios que avanzaron significativamente gracias a la intervención de la

Mesa de Participación, que en compañía de la Personería iban construyendo un mejoramiento y adecuación de las medidas prestadas a población víctima en el Municipio de Popayán.

Por otra parte, se puede resaltar la vocería lograda en espacios trascendentales en toma de decisiones tales como, el Comité Territorial de Justicia Transicional, y sus respectivos Subcomités técnicos, donde se fueron tenidas en cuenta cada una de las intervenciones propuestas por los delegados de la Mesa ante estos escenarios, sin duda se puede catalogar como un logro significativo para las víctimas y por parte de la institucionalidad un paso en la construcción de paz.

Del mismo modo por primera vez mediante la incidencia y presión por parte de la Mesa de víctimas, se logra llevar ante el Concejo Municipal la necesidad de actualizar la Política Pública de víctimas (acuerdo 050 de 2011), en donde está incluya los demás hechos victimizante y demás instancias consagradas en la Ley 1448 de 2011, para así ser abordada en el Municipio de Popayán el cual cuenta con aproximadamente 77.262²² víctimas reconocidas, esta herramienta buscaría atender de una manera más oportuna a la población que se sitúa en la denominada ciudad receptora del departamento del Cauca, contemplando así, un incremento significativo al porcentaje del presupuesto asignado para la ejecución de la Política Pública, abriendo de esta manera la posibilidad de implementar con más prontitud, las medidas de asistencia, atención y reparación integral.

Seguidamente, se toma como caso exitoso la implementación del Protocolo de Participación de Niños, Niñas y Adolescentes víctimas, esto teniendo en cuenta que Popayán al ser el único municipio del departamento y de los pocos del país en implementarlo, afirma su compromiso por liderar y garantizar espacios de participación tal y como lo establece la Ley 1448 de 2011. En este importante escenario se lograron impulsar importantes ideas extraídas desde cada

²² Registro único de víctimas- reporte 2020

uno de los momentos concertados con los menores de edad participantes, del mismo modo se fortaleció el conocimiento y liderazgo de los futuros líderes y lideresas que nos representaran en los diferentes espacios democráticos, también, es importante resaltar el interés por parte de las Instituciones Educativas por apostar a estos espacios de participación, garantizándoles y permitiéndoles a los menores de edad, asistir a los diferentes talleres convocados sin ningún inconveniente.

Por otra parte, una situación que cabe resaltar para mejorar son los lazos de comunicación y entendimiento que hay al interior de la Mesa de participación, debido a los constantes inconvenientes que presentaban algunos de sus integrantes y que no permitían avanzar en aspectos tan importantes como el cumplimiento de metas de su Plan de trabajo, ante ello, si bien el comité de ética con el apoyo de la Secretaría Técnica aunaban esfuerzos para hacer cumplir el reglamento interno y hacer centrar los temas de Plenario a escenarios de toma de decisión acorde lo establece el Protocolo de Participación, eran esfuerzos que a corto paso se podían avanzar ya que muchas de estas circunstancias obedecían a temas personales.

En el tema del enfoque diferencial que desde la ley 1448 se empieza a visibilizar, falta mucho por construir, refiriéndose a lineamientos claves para su ejecución en los planes, programas y proyectos que se proponen, si bien es un eje transversal en los temas que se buscan trabajar, hay gran desconocimiento tanto de las instituciones como de quienes son víctimas, y en el del proceso participativo y decisivo por el que se atraviesa es necesario sentar bases sólidas en beneficio de esta población.

Finalmente, se concluye que el sistema de participación adoptado en la Ley 1448 de 2011 mediante el Decreto 0388 de 2013, es ambicioso y complejo. Supone la creación de múltiples instancias de interlocución de las víctimas que en el nivel local se ha visto como ha funcionado

paulatinamente la interacción de actores con distintos intereses, en espacios en los que se les pide alcanzar un consenso tales como el Comité de Justicia Transicional. Este sistema, como se ha demostrado a lo largo de este texto, tiene algunos problemas estructurales y no ha podido ser implementado de forma eficiente. Sin embargo, no se puede desconocer la posibilidad de hacer de él una herramienta útil, siempre y cuando se ajusten algunas de las reglas de funcionamiento que impiden un avance efectivo en ejercicio a sus funciones, esto debido a situaciones de desentendimiento entre algunos integrantes de la Mesa, lo cual genera un ambiente hostil para trabajar colectivamente, convirtiéndose así en actos individuales que desdibujan el principio por el cual fueron creadas las Mesas de Participación.

De esta manera se puede decir que el municipio de Popayán ha adoptado progresivamente estas medidas garantizando en la mayor brevedad posible, todos los espacios de participación establecidos para las víctimas, priorizando recursos significativos los cuales van incluidos en el Plan de Acción Territorial y abriendo constantemente canales de dialogo e interlocución para que las víctimas expongan sus perspectivas frente a la ejecución de la Ley 1448 de 2011 y su vez hacer parte del seguimiento a la ejecución de las medidas en prevención, protección, atención, asistencia, reparación integral, verdad y justicia.

Anexos

En este espacio narrare un poco de lo que fue el trabajo de campo en algunos de los escenarios en donde pude hacer el papel de observadora, y conocer de cerca estos procesos de participación, que, aunque en la normativa se plasmen de manera fácilmente operaria, en la realidad y de frente a ella se observa que además de llevar tiempo, se da en espacios tensionantes, de muchos choques de intereses, y de limitaciones que desde la institucionalidad no permiten

cumplirse todos los objetivos, pero que sin duda los espacios de participación se están dando y deben seguirse fortaleciendo.

Antes de iniciar el proceso de observación participativa realice una recopilación de documentos académicos, leyes, artículos que me permitieran conocer a la población focalizada y su contexto, de esta manera sería más fácil acercarme y poder observar de primera mano las dinámicas que se dan dentro de los procesos de participación, esa relación entre institución y víctimas, que permite la implementación de la ley 1448 y el protocolo de participación.

Lograr estar inmersa en los procesos de las víctimas fue a través de la personería municipal, donde hice el papel de practicante, de esta manera pude asistir a los espacios en los cuales la mesa de participación tenía incidencia, como por ejemplo en los plenarios, espacios de discusión en donde los integrantes de la mesa hacían veeduría y control del plan de trabajo, estos sin duda eran espacios de mucha tensión, ya que los integrantes mantenían en constante conflicto, evidencie en estos escenarios que no había mucho compromisos de las entidades estatales, en ocasiones no asistían y no cumplían con los compromisos que se habían obtenido en los anteriores sesiones.

Imagen N° 13



Fuente: Registro propio. Entrega de la Atención Humanitaria Inmediata a población desplazada

Para llevarse a cabo los plenarios debía haber un total de la mitad más uno del número de personas que hacían parte de la mesa de víctimas, además de las instituciones que debían garantizar el ejercicio; la personería como secretaria técnica, las organizaciones defensoras víctimas y los funcionarios de la secretaria de gobierno, se evidenció el conflicto que existe entre las víctimas con la secretaria de gobierno, ya que la persona que enviaban nunca tenían poder de decisión, así que muchos compromisos quedaban a la espera de que la cabeza de la institución aprobara o no.

De manera que estos espacios eran muy tensionantes, espacios de largo tiempo y en donde el choque de intereses y perspectivas entre las víctimas e instituciones hacía que la coordinación de los procesos se diera en un escenario de conflicto; así mismo se evidenció la falta de compromiso de la institucionalidad perdiendo credibilidad y dificultando esa relación, que tiene como objetivo la construcción de los planes, programas y proyectos enfocados en la población víctima.

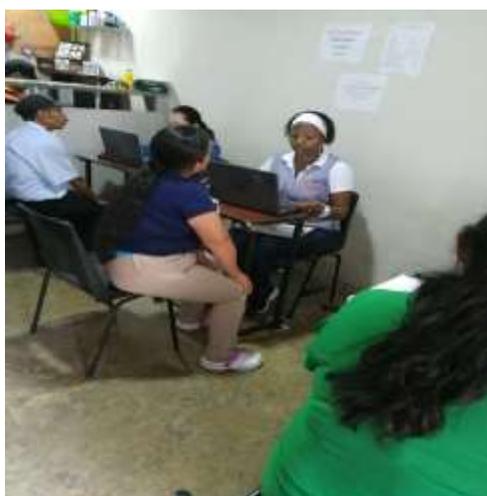
Las relaciones institución-víctimas, están quebradas por la falta de confianza hacia las instituciones, si bien se daba garantía a los espacios, cuando la mesa entregó un plan de trabajo, este fue aprobado en un principio y con él, su presupuesto que era de \$60.000.000, pero, este fue recortado, por esta razón se vieron obligados a hacer recorte de su plan de trabajo y por ende la posibilidad de llegar a incidir en sus comunidades.

Así mismo, se logra observar que los representantes de la mesa no asistían a sus compromisos si no existían garantías (pagos monetarios), esto incluía capacitaciones, y crea contradicción ya que su principal papel era de representar los intereses de las víctimas.

En el plan de trabajo se planteaban lograr llevar las instituciones a la comunidad, el día 23 de febrero la mesa de víctimas organizó un acercamiento de las instituciones del SNARIV al barrio el ortigal, barrio que está caracterizado porque su población está constituida por víctimas, las

instituciones fueron citadas a las 8, pero estas no fueron puntuales, cosa que afecto e indispuso a las personas que desde las 7 de la mañana empezaron a organizarse para lograr ser atendidas, un integrante de la mesa dispuso su hogar de residencia para ubicar los funcionarios de la unidad de víctimas, pero la capacidad del internet tampoco permitió su atención, no obstante otras instituciones pudieron dar respuesta a muchas de las dudas que los habitantes tenían, como es de apreciarse las herramientas para el acercamiento del SNARIV hacia la comunidad son precarias, y se dificulta que toda la población tenga acceso y que se le garantice atención integral.

Imagen N°14



Fuente: Registro propio. Visita del SNARIV al Valle del Ortigal

A propósito una de las observaciones más frecuentes que se hallaron de parte de la población víctima, relataban que muchos de los funcionarios no son idóneos para su atención, sobre todo por parte la unidad de víctimas, sus funcionarios no contaban con herramientas para una buena atención, situación que los re victimizaba, uno por el trato, por el vocabulario con tecnicismos y porque las citas en el CRAV, se habían convertido solo en actualización de datos, por lo tanto no resolvían sus dudas ni les permitían hacer parte de reparación integral.

En ese mismo sentido se evidencio que en la secretaria gobierno fue contratado un enlace de víctimas, que no estaba capacitado para su función, ya que era administrador empresas, y tampoco conocía la normativa ni muchos menos los procesos de participación que se llevaban.

Otro de los espacios que para las víctimas es muy significativo, es la conmemoración de las víctimas, evento que tuvo lugar el día 20 de abril en el parque Caldas, cuyo lema fue “memoria, dignidad territorio y paz”, un evento cultural que recogía los hechos victimizantes con enfoque diferencial, hubo muestra fotográfica desde la comunidad lgtbi, muestra fotográfica de los soldados caídos, muestra literaria de cuentos hechos por niños, en una narración que ya llevaba proceso de memoria histórica, bailes típicos de las víctimas que fueron desplazados, cuadros pintados por mujeres víctimas, actos de cantos por un grupo de mujeres y se finalizó con el acto simbólico de prender unas velas haciendo alusión a los proceso de que ellos han llevado y de no olvidar lo que vivieron, pero que a pesar de esto, buscan posibilidades de seguir en la reconstrucción de sus vidas.

Imagen N° 15



Fuente: Registro propio. Reunión interinstitucional para apoyar el día de la conmemoración de las víctimas.2018

Imagen N°16

Fuente: Registro propio. Conmemoración día de las víctimas.2018

Entre las funciones que le correspondían a la mesa se encontraban visitas al albergue, no solo para mirar las condiciones, sino también para verificar quienes estaban recibiendo la ayuda y de qué manera, así verificaban que en realidad fueran víctimas, una de las integrantes de la mesa manifestó que, en cierta ocasión un señor que había recorrido varios albergues a nivel nacional, que era conocedor de la norma al derecho y al revés y que en cada ciudad por la que pasaba, se hacía pasar por desplazado, los funcionarios tomaban su declaración y posteriormente era llevado al albergue, una vez cumplía con el tiempo se desplazaba a otra parte del territorio nacional.

En el tema del albergue era evidente la poca capacidad que este tenía en caso de darse un desplazamiento masivo, además de que había muchas personas de diferentes grupos familiares viviendo en este espacio reducido.

Imagen N°17

Fuente: Registro propio. Visita al albergue.2019

Para finalizar, esta observación participativa, me permitió ver cómo se van democratizando procesos de inclusión, donde se involucran sujetos que les han sido vulnerado sus derechos, y que si bien en tiempo atrás no estaban en el escenario político, el mismo desarrollo social, político, económico y cultural va abriendo caminos para la incorporación de nuevos procesos de construcción social, si bien se empiezan dando de manera empírica, van cambiando la mirada institucional que a su vez crea espacios formales, donde se puedan transformar esos problemas sociales, más en nuestro contexto de más de 50 años de conflicto y que apenas hace algunos años fue reconocido.

Hay mucho campo por el cual seguir trabajando y construyendo, ya existen precedentes a todos los procesos participativos de las víctimas del conflicto, que, si bien han evidenciado falencias y limitaciones, son precisamente muestra de que estos procesos siguen y deben ser mucho más rigurosos y quizá cada vez existan más retos, pero se debe continuar en el ejercicio de construcción social participativa.

Bibliografía

- Anaya, C. L. (2016). El conflicto armado interno colombiano: una mirada socio-jurídica desde la jurisprudencia de la Corte Penal Internacional. *Justicia Juris*, 109.
- Acuerdo 050 de 2011. Por medio del cual se adopta la política pública en beneficio de la población en situación de desplazamiento del municipio de Popayán.
- AGndre Noe, Roth Deubel. (2009). *Políticas Públicas, formulación, Implementación y Evaluación*. Aurora ediciones. Bogotá, D.C.
- Aguilar, -Villanueva, Luis F. (1993). *La implementación de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa.
- Becerra, F. D. (2015). Sobre el sujeto-victima, configuración de una ciudadanía limitada. *Opinión jurídica*, 67.
- Baquero, Sergio, Barrero, Fredy. *La ciencia política y sus métodos: una comparación de las ciencias sociales en Colombia*. *Revista coherencia*, vol 10. 2013.
- Berrio, Julián Martín, *Las mesas de participación de víctimas: ¿Una frustración más o un mecanismo de transformación social??* Universidad de los Andes
- Cerón, A. P. (2017). El derecho a la participación de las víctimas del conflicto armado desde el contexto de la Mesa de Municipal de Santiago de Cali en el marco de la ley 1448 de 2011. *revista Universidad Icesi Colombia*, 109.
- Calderón, Herrera. Sari, Danya. (2018). *La Mesa Nacional De Participación Para Victimas: ¿Un Mecanismo De Participación Efectiva?.* Pontificia Universidad Javeriana.
- Decreto 4800 de 2011. Por el cual se reglamenta la ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.
- Decreto ley 4633 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas.

Decreto ley 4635 de 2011. Por medio de la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Documento CONPES 3712 de 2011

Desplazamiento forzado en Colombia crimen y tragedia humanitaria, (2010).

file:///C:/Users/Desktop/Downloads/2292AF3368AF28BDC125771500474870-Informe_completo.pdf

Fuentes, D. &. (2015). sobre el sujeto-victima: configuración de una ciudadanía limitada. Opinión Jurídica, 67.

Gaviria, J. M. (2016). Análisis de la implementación del componente de participación de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado-escenarios nacionales de participación -(2011-2015). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Gobierno de Colombia. Unidad para las Víctimas. Enfoques diferenciales. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/atencion-asistencia-y-reparacion-integral/enfoques-diferenciales/473>

Idrobo, Hubert E. (2019). “Análisis de la Implementación de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado Interno En El Municipio De Popayán (2012-2015)”. Universidad del Cauca.

Losada, R. &. C. A. (2008). Enfoques para el análisis político: historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

LaVerdadAbierta.com. (2015, 31 de mayo). “Cauca: la región más afectada por el recrudecimiento de la guerra” <https://verdadabierta.com/cauca-la-region-mas-afectada-por-el-recrudecimiento-de-la-guerra/>

Linares, Cielo. Ospina, Juan Carlos. (2017). La participación de las víctimas en el sistema integral de la verdad, justicia y reparación y no repetición. 2017.

LEY 1098 DE 2006: Código de Infancia y Adolescencia. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (ICBF).

Orjuela, L. (2013). Las víctimas y los espacios de la ciudadanía. *Amérique Latine Histoire et Mémoire*, 3.

Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Diagnóstico del Cauca. (2007). Diagnóstico del Cauca. Bogotá.

Protocolo de participación de víctimas del conflicto armado resolución 01282 de 2016

Protocolo de participación de las víctimas. (2013). Colombia.

<https://www.unidadvictimas.gov.co/es/resoluci%C3%B3n-0388-del-10-de-mayo-de-2013-protocolo-de-participaci%C3%B3n/9021>

Personería municipal de Popayán. VICTIMAS. Alcaldía de Popayán.

Quiñónez, E. O. (2008). Guía sobre diseño y gestión de la Política Pública. Bogotá: Organización del Convenio Andrés Bello, Colciencias, Instituto de Estudios Lati-noamericanos.

Redacción del Tiempo. (2001, julio 13). Consideraciones sobre la inexecutable de la Ley 508 de 1999. La Corte Constitucional declaró inexecutable la Ley 508/99 y el Decreto 955/00 (Plan Nacional de Desarrollo). El Tiempo.

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-440802>

Rocha, M. C. (2017). Participación política de víctimas del conflicto armado de Colombia: contraste entre los planteamientos normativos y la experiencia de víctimas, 2011-2016. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.

Rodríguez, Gregorio. (1996). Málaga: Ediciones Aljibe.

- Rodríguez, S. A. (2014). ¿cómo participan las víctimas? experiencias del ejercicio ciudadano y la dinámica participativa de la Mesa Municipal de víctimas en Soacha-Cundinamarca. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Roht, A.-N. (2009). Políticas Pública, formulación, Implementación y Evaluación. Bogotá: Aurora Ediciones.
- Valcarcel, J. M. (2008). Clasificación de Conflictos armados en Colombia. Universidad de la Sabana, 17.
- Vargas, H, José. (2008). Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo. Revista ciencia administrativa – Ensayos.
<https://www.uv.mx/iiesca/files/2012/12/perspectivas2008-1.pdf>
- Víctimas, U. d. (2017). Protocolos de Participación de niños, niñas y adolescentes.
<https://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>
- Víctimas, U. d. (30 de agosto de 2020). Registro Único de Víctimas.
<https://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>
- Víctimas, U. d. (30 de agosto de 2020). Unidad de Víctimas.
<https://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>
- Víctimas, U. p. (septiembre de 2020). Registro Único de Víctimas. Colombia.
- Yaffe, L. (2011). Conflicto armado en Colombia: análisis de las causas económicas, sociales e instituciones de la oposición violenta. Cali: Universidad de Miami.