

**EVALUACIÓN CONCOMITANTE DE LA LEY DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN
DE TIERRAS IMPLEMENTADA POR LA GOBERNACIÓN DEL CAUCA 2013-
2014**

GIANA LICETH GUTIÉRREZ VIDAL

INFORME DE PRACTICA PROFESIONAL

Para optar por el título de politóloga

TUTOR

GILDARDO VANEGAS MUÑOZ

UNIVERSIDAD DEL CAUCA

FACULTAD DE DERECHO DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLITICA

POPAYÁN

2015

LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

AUC.....	Autodefensas Unidas de Colombia
CTJT.....	Comités Territoriales de Justicia Transicional
CIER.....	Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales
DD.HH.....	Derechos Humanos
DIH.....	Derecho Internacional Humanitario
ELN.....	Ejército de Liberación Nacional
EPL.....	Ejército Popular de Liberación
FARC.....	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FIP.....	Fundación Ideas para la Paz
ILPES.....	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
M-19.....	Movimiento 19 de Abril
MAP.....	Minas Antipersona
MUSE.....	Municiones sin explotar
OCDE.....	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PAT.....	Plan de Acción Territorial
POAI.....	Plan Operativo Anual de Inversiones
SNARIV.....	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
SINERGIA.....	Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados
PAPSIVI.....	Programa de Atención psicosocial y salud integral a las víctimas
POAI.....	Plan Operativo Anual de Inversiones

PRT.....Partido Revolucionario de los Trabajadores

RUV.....Registro Único de Víctimas

SAT.....Sistema de Alertas Tempranas

SIMCI.....Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos

Agradecimientos

Agradezco a mi familia por brindarme su apoyo incondicional durante toda la carrera. Las voces de aliento en los momentos difíciles son el recurso más importante para seguir adelante.

Igualmente, doy gracias al profesor Gildardo Vanegas por apoyarme con sus conocimientos y experiencia para culminar este trabajo.

DEDICATORIA

A ti madre
Porque el cansancio de tus ojos
Tus noches de desvelo
El dolor de tus manos
Me llevaron a alcanzar mis sueños

TABLA DE CONTENIDO

Introducción.....	1
Capítulo I. Análisis de objetivos de la Ley de Víctimas implementada por la Gobernación del Cauca	4
1.1 La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras	4
1.2. El concepto de víctima.....	5
1.3 Los hechos victimizantes	6
1.4 Los componentes de la Ley de Víctimas	9
1.4.1 El derecho a la verdad.....	9
1.4.2 El Derecho a la justicia	10
1.4.3 Derecho a la reparación	10
1.4.4 Prevención, asistencia y atención	11
1.5 Las gobernaciones departamentales y la descentralización de la Ley de Víctimas	13
1.5.1. Los Comités Territoriales de Justicia Transicional y el Plan de Acción Territorial	15
Capítulo II. Situación del departamento del Cauca en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. 1985-2014.....	18
2.1 Presencia histórica de los actores armados en el departamento del Cauca	19
2.1.1 Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)	20
2.1.2 Ejército de Liberación Nacional (ELN)	21
2.1.3 Grupos paramilitares	22
2.2 El conflicto armado y las víctimas	24
2.2.1 El desplazamiento forzado.....	25
2.2.2 Homicidios	28
2.3 Otros hechos victimizantes	31
2.3.1. Amenaza	31
2.3.2 Pérdida de bienes muebles o inmuebles.....	32
2.3.3 Secuestro y desaparición forzada	32
2.3.4 Lesiones personales.....	33
2.3.5 Minas antipersonal/ munición sin explotar/ artefacto explosivo	34
2.3.6 Delitos contra la libertad y la integridad sexual.....	34

2.3.7 Tortura	35
2.3.8 Vinculación de niños, niñas y adolescentes	35
Capítulo III. Evaluación a los procesos realizados por la Gobernación del Cauca para la implementación de la Ley de Víctimas	37
3.1 La oferta institucional de la gobernación del Cauca para la implementación de la Ley de Víctimas.....	37
3.1.1 El Comité Territorial de Justicia Transicional.....	39
3.2 Las metas del Plan de Desarrollo Departamental.....	43
3.3 El Plan de Acción Territorial en del departamento del Cauca.....	47
Conclusiones y Recomendaciones	54
Bibliografía	
Anexos.....	

Gráficos

Gráfico 1. Personas expulsadas y personas recibidas en el departamento del Cauca, 1985-2014.....	25
Gráfico 2. Cultivos de coca y hectáreas asperjadas en el departamento, 1990-2013.....	27
Gráfico 3. Tasa de homicidios del departamento del Cauca, 2003-2010.....	29
Gráfico 4. Otros hechos victimizantes según el número de personas en el departamento del Cauca, 1985-2014.....	31

Tablas

Tabla 1. Porcentaje de ejecución por meta 2012-2014.....	43
Tabla 2. Ejecución de los programas del plan de acción territorial, departamento del Cauca.....	48

Introducción

Colombia ha vivido los últimos 50 años en conflicto armado, protagonizado por los grupos armados insurgentes y contrainsurgentes con consecuencias negativas para la vida política y el desarrollo económico del país. Pero el impacto más directo de la guerra es la violación de los Derechos Humanos (DD.HH) y del Derecho Internacional Humanitario (DIH) de los civiles.

La situación de las víctimas se agudizó con la desatención del Estado durante los años en los que ha perdurado el conflicto. No obstante, en materia normativa Colombia tiene una amplia producción de leyes, decretos y resoluciones ministeriales desde la óptica de los DD.HH y el DIH, pero su aplicación se ha quedado rezagada en el reconocimiento a las víctimas y la toma de medidas para su reparación.

Ante la necesidad de superar las falencias se creó la Ley 1448 de 2011, también llamada Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”. Esta Ley forma parte del programa de gobierno de Juan Manuel Santos, como una herramienta de justicia transicional, implementada paralelamente al actual proceso de paz que lleva a cabo el gobierno nacional con la guerrilla de la FARC desde el 2012. En el marco de estas consideraciones, este trabajo evalúa el proceso de implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en su etapa inicial, específicamente para el caso del departamento del Cauca durante el período 2012-2014.

Teniendo en cuenta la amplitud de la política pública y las proporciones de la población objetivo, la aplicación de la Ley se concibió de forma descentralizada. Con este fin, se delegó a las administraciones departamentales la coordinación de las acciones conjuntas realizadas por las instituciones involucradas a nivel regional (Comisión de Seguimiento de los Organismos de Control, 2014). En el departamento del Cauca, la gobernación cuenta con la sección de Derechos

Humanos y Conflicto Armado inscrita a la Secretaría de Gobierno y Participación Social, entidad en la cual realicé mi práctica profesional y que tiene por función, “apoyar y promover la implementación de la Ley 1448 de 2011 de víctimas y restitución de tierras, en coordinación con las entidades nacionales, territoriales y la comunidad internacional” (Gobernación del Cauca, 2011).

Mi trabajo en dicha dependencia consistió en actualizar el Plan de Acción Territorial (PAT) para la atención y reparación de víctimas para los años 2014- 2015. El PAT contiene las acciones que se ejecutarán para resolver la violación de los DD.HH y vulneraciones al DIH, contenidos en la Ley 1448 de 2011 como hechos victimizantes (Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas [SNARIV], 2014). Además, participé en la elaboración del plan de contingencia, que sirve como herramienta para guiar a las entidades territoriales en la prevención y atención de los procesos de revictimización, derivados de emergencias humanitarias acaecidas en desarrollo del conflicto armado interno (SNARIV, 2014).

Además elaboré el informe titulado “herramienta de seguimiento y monitoreo implementación de políticas en materia de justicia transicional, 2012-2015” dirigido a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, consistente en rendir cuentas acerca de la ejecución del Plan de Acción Territorial, posición privilegiada que me permitió observar de cerca la implementación de la Ley que pretendo evaluar.

La evaluación es “el proceso de determinar el valor o la significación de una actividad, política o programa. Se trata de una apreciación, tan sistemática y objetiva como sea posible, de una intervención para el desarrollo planeada, en curso o concluida” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], 2002). En aras de realizar una evaluación a la Ley de Víctimas implementada por la gobernación del departamento del Cauca se estableció que la metodología a seguir se compondrá de tres etapas conforme al tipo de evaluación de procesos en el cual “se identifican las relaciones que cada una de las actividades requiere para producir un bien o servicio” (Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados [SINERGIA], 2012). Cada etapa corresponde a un capítulo de este informe.

Esta metodología permite identificar las razones operacionales de que se obtengan o no los productos esperados. También facilita adquirir conocimiento acerca del desarrollo las operaciones planeadas para el alcance del producto deseado. Lo anterior se logra por medio de indicadores de gestión los cuales posibilitan la medición de “procesos, acciones y operaciones adelantados dentro de la etapa de implementación de una política, programa o proyecto” (SINERGIA, 2012).

En la primera etapa se describen los objetivos de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras por medio de una revisión documental de la Ley 1418 de 2011 y sus decretos reglamentarios presidenciales y departamentales. Para concentrar el análisis en la implementación, se recurre a los programas adoptados por la gobernación del departamento del Cauca para ejecutar la Ley en estudio. Lo anterior permite identificar los efectos esperados por la política pública y de acuerdo a ello establecer los indicadores de gestión. En la segunda etapa se realiza un diagnóstico acerca de la situación de los hechos victimizantes en el departamento del Cauca, con el fin de comprender el contexto en el que se desarrolla la política pública.

En la tercera etapa se realiza una evaluación de los procesos iniciales, llevados a cabo por la Gobernación del Cauca, para la implementación de la Ley de Víctimas. Cabe señalar la dificultad que se presentó en el camino de elaboración de la última etapa, debido a que la Gobernación del Cauca atravesaba procesos disciplinarios que impedían acceder a información relevante para el desarrollo de la evaluación pretendida, motivo por el cual se omitieron algunos aspectos de la política pública. Sin embargo, se logró conocer los procesos más relevantes para la ejecución de la Ley de Víctimas gracias al ejercicio de la práctica laboral. La evidencia se presenta a manera de anexos al final del informe.

Capítulo I. Análisis de objetivos de la Ley de Víctimas implementada por la Gobernación del Cauca

El presente capítulo tiene como fin describir los objetivos de la política pública de Estado para las víctimas inscrita en la Ley 1448 de 2011, también conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Por ello, en el primer apartado, se describen la definición de víctimas al igual que de los hechos victimizantes y los componentes de la Ley, los cuales constituyen la base para la implementación. En el segundo apartado se describen los preceptos nacionales para la aplicación de la Ley en los departamentos.

1.1 La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras

Una política pública se refiere a “la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales y colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth, 2002).

La propuesta de crear una política pública de Estado para las víctimas del conflicto armado interno se hizo público en el proyecto de Ley 157 del 2007. La pretensión central era ponerlas en un primer plano y bajo un mismo marco legal para hacer explícitos sus derechos y las vías para hacerlos realidad, bajo un esquema integral y diferencial. La Ley contiene transversalmente los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

El proyecto fue aprobado como la Ley 1448 de 2011 conocido como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. La política estatal está inscrita en el modelo de Justicia Transicional colombiano. En ella se pretende movilizar por 10 años a todo el Estado para que las personas a quienes les fueron vulnerados sus Derechos Humanos, transiten hacia el goce efectivo de los mismos y de esta manera sean reparadas de forma integral.

La Ley 1448, impone definiciones precisas y retos muy concretos para ser aplicados por el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV). La entidad está integrada por el conjunto de entidades estatales del nivel nacional y territorial y además por organizaciones públicas y privadas. Entre las características que más resaltan de la Ley, se encuentra la adopción de un concepto de víctima más universal que el de otras leyes que la preceden. Del mismo modo la Ley sobresale por su visión integral en la inclusión de los derechos a la verdad, justicia y reparación. Además, se toman medidas para la prevención, asistencia y atención. Todo bajo un enfoque diferencial en razón del género, grupo étnico, edad, situación de discapacidad y orientación sexual.

1.2. El concepto de víctima

La Ley 1448 de 2011 define a las víctimas como “aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno”.

Adicional a lo anterior, una de las más destacadas características en la definición de las víctimas es la inclusión de víctimas ocasionadas por las fuerzas del Estado, aspecto negado históricamente por sucesivos gobiernos. El reconocimiento de la responsabilidad del Estado en el conflicto armado es parte de las pretensiones de la Ley de ser parte del marco jurídico para la paz en un posible escenario de posconflicto (Comisión Colombiana de Juristas, 2012).

Por otra parte, la Ley establece estrictamente un período que define las medidas a las cuales tienen derecho las personas vulneradas. Las víctimas de actos ocurridos antes del 1 de enero de 1985 tienen derecho a la verdad, a medidas de reparación simbólica y a las garantías de no repetición, pero son excluidas de la reparación administrativa. No obstante, las víctimas de despojo de terrenos, sujeto de restitución de tierras, no se incluyen como beneficiarias de reparaciones materiales si los hechos violentos ocurrieron antes del 1 de enero de 1991.

En lo referente a las previsiones para la aplicación de Ley, resalta el restablecimiento de los requisitos exigidos para el reconocimiento de las víctimas, que bajo los requerimientos de las leyes anteriores, impedía que muchos ciudadanos fueran reconocidos como víctimas (Comisión Colombiana de Juristas, 2011). En la Ley de Víctimas se presume la buena fe, con la intención de que sea el Estado el encargado de demostrar el daño sufrido por quien se declara víctima y evitarle a la persona la responsabilidad. Sin embargo, se establecen penas de prisión entre cinco y ocho años a quienes mientan al respecto.

1.3 Los hechos victimizantes

La política pública de víctimas define los hechos victimizantes que dan derecho al amparo de la Ley, conforme a los DD.HH directamente relacionados con el conflicto armado y el DIH, estos son: abandono o despojo forzado de tierras, amenaza, delitos contra la libertad e integridad sexual, desaparición forzada, desplazamiento forzado, homicidio, lesiones personales que generen incapacidad permanente, lesiones personales sin incapacidad permanente, minas antipersonal y accidentes con munición sin explotar, secuestro, tortura, vinculación de niñas, niños y adolescentes.

- **Abandono y despojo forzado de tierras:** En la Ley 1448 de 2011 “se entiende por despojo la acción por medio de la cual, aprovechándose de la situación de violencia, se priva arbitrariamente a una persona de su propiedad, posesión u ocupación, ya sea de hecho, mediante negocio jurídico, acto administrativo, sentencia, o mediante la comisión de delitos asociados a la situación de violencia”. Respecto al abandono forzado de tierras se entiende por este “la situación temporal o permanente a la que se ve abocada una persona forzada a desplazarse, razón por la cual se ve impedida para ejercer la administración, explotación y contacto directo con los predios que debió desatender en su desplazamiento durante el periodo establecido en el artículo”.

- **Amenaza:** “el que por cualquier medio apto para difundir el pensamiento atemorice o amenace a una persona, familia, comunidad o institución con el propósito de causar alarma, zozobra o terror en la población o en un sector de ella” (Subdirección Red Nacional de Información [SRNI], 2014).
- **Delitos contra la libertad y la integridad sexual:** “corresponde a formas de violencia sexual cometidas ocasionalmente por el conflicto armado interno, tales como acceso carnal violento, esclavitud sexual, prostitución forzada, esterilización forzada, aborto forzado, entre otros” (SRNI, 2014).
- **Desaparición forzada:** “implica la privación de la libertad de una persona, cualquiera sea su forma, seguida por el ocultamiento y la negativa a reconocer dicha privación o de dar información sobre su paradero” (Sentencia C-317/02, 2002).
- **Desplazamiento forzado:** Para efectos de la Ley 1448 se entenderá que es víctima de desplazamiento forzado “toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3 de la presente Ley”.
- **Homicidio:** es la acción de quitar la vida por parte de un actor armado en el marco del conflicto, incluye a la población civil en poder de la parte adversaria, los heridos, enfermos o náufragos puestos fuera de combate, el personal sanitario o religioso, los periodistas en misión o corresponsales de guerra acreditados, los combatientes que hayan depuesto las armas por captura y quienes antes del comienzo de las hostilidades fueran considerados como apátridas y refugiados (Santos, 2014).

- **Lesiones personales:** son las acciones que causen a otro daño en el cuerpo o en la salud, tales como: incapacidad para trabajar o enfermedad, deformidad, perturbación funcional, perturbación psíquica, pérdida anatómica o funcional de un órgano o miembro (Ley N° 599, 2001). Estas pueden ser incapacidades permanentes o no permanentes.
- **Mina antipersonal (MAP):** artefacto explosivo diseñado para herir y lastimar personas. Pueden durar activas durante varios años. Usualmente están instaladas bajo tierra, o cerca al suelo y explotan ante cualquier contacto. (SRNI, 2014).
- **Munición sin explotar (MUSE) y artefacto explosivo improvisado:** “se refiere a armas explosivas como bombas, balas y granadas que no explotaron cuando fueron usadas o desechadas pero siguen activas, incluso por años, conservando su potencial explosivo. Se refiere a artefactos explosivos en general que son fabricados de manera artesanal y que explotan al contacto, presencia o proximidad de una persona o animal (SRNI, 2014)
- **Secuestro:** delito contra la libertad de las personas. Consiste en su apoderamiento, privación de la libertad o retención en contra de su voluntad, por medio de la violencia, intimidación o engaño para obtener un provecho, extorsionar o forzar la voluntad ajena (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas [UARIV], 2012).
- **Tortura:** “acto por el cual se inflija intencionalmente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación” (UARIV, 2012)

- **Vinculación de niños, niñas y adolescentes a actividades relacionadas con grupos armados:** “todo menor de edad que participa en acciones de guerra orientadas por un grupo armado irregular, desarrollando actividades de inteligencia, logística o combate y los niños desvinculados del conflicto armado, como aquellos que han abandonado el conflicto bien sea por voluntad propia captura o entrega al Estado u otra entidad” (SRNI, 2014).

1.4 Los componentes de la Ley de Víctimas

La justicia transicional¹, base de la Ley de Víctimas, contempla que para su efectiva aplicación se deben integrar los derechos de verdad, justicia y reparación que son los fines últimos que persigue la política pública. Sin embargo, la Ley en cuestión se está aplicando en medio del conflicto motivo por el cual es necesario adoptar estrategias de prevención, asistencia y atención. De cada uno de ellos se derivan importantes puntos que definen las medidas que se toman para la aplicación de la ley, ampliados a continuación.

1.4.1 El derecho a la verdad

Se refiere a tres garantías: la primera es el derecho inalienable a la verdad “es el que tiene cada pueblo de conocer la verdad acerca de los acontecimientos sucedidos y las circunstancias que llevaron a la perpetración de los crímenes” (Ballen & Montoya, 2012). La segunda es el deber de recordar “consiste en el conocimiento por un pueblo de la historia de su opresión como parte de su patrimonio, y por ello se deben adoptar medidas adecuadas en aras del deber de recordar que incumbe al Estado” (Ballen & Montoya, 2012). La tercera, es el derecho de las víctimas a saber, que se refiere a “conocer la verdad, acerca de las circunstancias en que se cometieron las violaciones, y en caso de fallecimiento o desaparición acerca de la suerte que corrió la víctima” (Ballen & Montoya, 2012).

¹ Se entiende por justicia transicional “El conjunto de medidas judiciales y políticas que diversos países han utilizado como reparación por las violaciones masivas de derechos humanos. Entre ellas figuran las acciones penales, las comisiones de la verdad, los programas de reparación y diversas reformas institucionales” (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 2011).

1.4.2 El Derecho a la justicia

Donde se garantiza la no impunidad frente a la violación de los Derechos Humanos de las víctimas. Enmarca el deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de los delitos cometidos. Además, el deber del Estado de proveer a las víctimas de un fácil acceso a la justicia, estableciendo procedimientos adecuados y efectivos además de respetar en todos los juicios las reglas del debido proceso (Sentencia C-579/13, 2013).

1.4.3 Derecho a la reparación

La Ley de Víctimas establece la reparación desde una extensión individual y otra colectiva que pueden ser de carácter material y simbólico, para que las víctimas accedan a una o varias de estas medidas dependiendo de los daños sufridos y el tipo de hecho victimizante. Con el fin de cumplir con lo anterior se definen cinco formas de reparación:

- **Restitución:** es un tipo de reparación material en la que se toman medidas para devolver a la víctima a su situación anterior a la ocurrencia de la violación de sus DD.HH y el DIH. De acuerdo a la especificidad del caso, la restitución comprende el restablecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes (Prada & Poveda, 2012) .

De acuerdo con la Ley de Víctimas, el Estado colombiano adoptará las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados. De no cumplirse lo anterior, se determinará y reconocerá la compensación monetaria correspondiente. (Prada & Poveda, 2012).

- **Indemnización:** es una forma de reparación individual, que consiste en la retribución de dinero y acompañamiento para la inversión de los recursos de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, por todos los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia de violaciones manifiestas de los DD.HH y el DIH (Prada & Poveda, 2012).
- **Rehabilitación:** debe incluir la atención médica y acompañamiento psicosocial transversal a todo el proceso, así como los servicios jurídicos y sociales, el cual debe tener en cuenta el enfoque diferencial y la perspectiva de género (Prada & Poveda, 2012).
- **Satisfacción:** tiene como objetivo permitirle a las víctimas desarrollar iniciativas que reivindiquen la memoria y permitan la reparación simbólica con el fin de restablecer su dignidad y difundir la verdad de lo sucedido (Prada & Poveda, 2012).
- **Garantía de no repetición:** son medidas para prevenir que las víctimas sufran otro suceso de violación a los DDHH y vulneración a los DIH por medio de acciones, medidas y procesos que permitan finalizar con los factores estructurales de la violencia y la transformación del Estado en su funcionamiento institucional y del mismo modo lograr cambios positivos en la cultura política (Prada & Poveda, 2012).

1.4.4 Prevención, asistencia y atención

- **Prevención**

La prevención consiste en adoptar medidas para evitar las violaciones de DD.HH e infracciones al DIH, para neutralizar o superar las causas y circunstancias que

generan riesgo en el marco del conflicto armado interno y generar imaginarios sociales de solución pacífica de conflictos (Defensoría del Pueblo, 2011).

Para llevar a cabo las medidas de prevención orientadas a la reducción de riesgos para las víctimas, la Ley contempla siguientes acciones:

- ✓ La elaboración de un mapa de riesgo
- ✓ La creación de la Red de Observatorios de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario
- ✓ El fortalecimiento de alertas tempranas-SAT-
- ✓ Elaboración de planes de prevención a nivel departamental, regional y local
- ✓ Elaboración y puesta en marcha por parte de los comités territoriales de justicia transicional de planes de contingencia para atender emergencias
- ✓ La capacitación de funcionarios públicos y miembros de la fuerza pública en temas relacionados con la adecuada implementación de la Ley y la protección diferencial a las víctimas

- **La asistencia**

La asistencia comprende garantizar el goce efectivo de los derechos a la subsistencia mínima o mínimo vital (entre los cuales están la provisión de alimentos esenciales y agua para consumo humano, alojamiento transitorio, vestuario de acuerdo a las condiciones de vulnerabilidad, transporte de emergencia y atención médica en la urgencia), salud, educación, reunificación familiar, identidad (incluyendo el trámite de libreta militar), orientación ocupacional y asistencia funeraria. (Defensoría del Pueblo, 2011)

- **Atención Humanitaria**

Las víctimas que trata el artículo 3º de la Ley 1448, recibirán ayuda humanitaria de acuerdo a las necesidades inmediatas que guarden relación directa con el hecho victimizante, con el objetivo de socorrer, asistir, proteger y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, y con enfoque diferencial, en el momento de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento de la misma. Las víctimas de los delitos contra la libertad, integridad sexual, recibirán asistencia médica y psicológica especializada de emergencia.

- **Retorno y reubicación.**

Uno de los derechos contemplados por la Ley 1448 de 2011 para las víctimas de desplazamiento forzado es el de “retornar a su lugar de origen o reubicarse en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad, en el marco de la política de seguridad Nacional” (Sentencia C-715/12, 2012). En virtud de lo anterior, la política pública adopta estrategias para la implementación de procesos de retorno al lugar de origen y/o reubicación en otras zonas del territorio nacional donde se cuente con redes de apoyo con el fin facilitar a la víctima la superación de su condición de vulnerabilidad y garantizar la estabilización socioeconómica de cada hogar (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas [UARIV], 2013).

1.5 Las gobernaciones departamentales y la descentralización de la Ley de Víctimas

La implementación “es el proceso que ocurre entre las declaraciones formales de la política pública y el resultado final alcanzado” (Revuelta, 2007). Este momento en el ciclo de las políticas públicas es uno de los mayores desafíos para llevar los objetivos inicialmente planteados a resultados reales. Para enfrentarse a esta etapa con éxito, la Ley 1448, dispone de un importante despliegue institucional regional y local y también de mecanismos para la participación eficaz de las víctimas, de igual

forma de organizaciones sociales, la empresa privada, organismos de cooperación internacional y la sociedad en general.

Teniendo en cuenta los roles y responsabilidades establecidas en la normatividad, las entidades territoriales juegan un papel decisivo para superar el desafío que supone la implementación, para lo cual requieren de un adecuada planeación por medio de herramientas que faciliten la gestión de las entidades territoriales y en cumplimiento de esto, las gobernaciones son responsables de las siguientes funciones:

- Apoyar la instalación del Comité de Justicia Transicional Departamental.
- Diseñar e implementar el Plan de Acción Territorial (PAT) que contemple las medidas de prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.
- Apoyar y promover el diseño y la implementación de los planes de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas incorporando el enfoque diferencial.
- Apoyar e intermediar la coordinación entre las entidades nacionales y territoriales en la prevención, asistencia, atención y reparación integral de las víctimas siguiendo las orientaciones de la UARIV con el apoyo de los Ministerios del Interior y de Justicia y del Derecho.
- Realizar acciones conjuntas y oportunas con las entidades nacionales, otros departamentos, municipios y/o distritos, para prevenir, asistir, atender y reparar integralmente a las víctimas, en virtud del principio de concurrencia.
- Utilizar mecanismos de asociación, cofinanciación y convenios con el fin de perfeccionar la prestación de servicios a su cargo.
- Apoyar en el ejercicio de sus competencias a sus municipios y/o distritos, que demuestren su incapacidad de ejercer eficiente y eficazmente sus competencias.
- Priorizar la construcción de infraestructura para vías y para la prestación de servicios públicos, que beneficien directamente a las víctimas que retornen o se reubiquen en el territorio.

- Garantizar la seguridad de las personas que retornan o se reubican en su territorio con enfoque diferencial.

1.5.1. Los Comités Territoriales de Justicia Transicional y el Plan de Acción Territorial

Para liderar el proceso de implementación en el nivel territorial se le otorgó un papel decisivo a los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT), compuesto por doce instituciones, incluyendo representantes de las Víctimas. Por medio del artículo 173 de la Ley 1448 de 2011, se les faculta como la máxima instancia de coordinación, articulación y diseño de política pública en el departamento, municipio o distrito, presididos por el gobernador o alcalde respectivamente. Los CTJT tienen por funciones:

(...) elaborar planes de acción en el 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 “Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas” en el nivel departamental, distrital y 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 vulnerable, y adoptar las medidas conducentes a materializar la política, planes, programas y estrategias en materia de desarme, desmovilización y reintegración (Ley N° 1448, 2011. Art 170).

Por lo tanto, el CTJT es el encargado del proceso de planeación territorial a través del Plan de Acción Territorial (PAT) de asistencia, atención y reparación Integral a las víctimas. Este organismo se encarga de su aprobación, seguimiento y evaluación.

De acuerdo con el Artículo 174 de la Ley 1448 y el Artículo 254 del Decreto 4800 de 2011, los Planes de Acción Territorial (PAT) contemplan las medidas de prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, los cuales deben ser elaborados por los departamentos, municipios y distritos para una vigencia de cuatro años en concordancia con los períodos de los mandatarios

locales, y deben guardar coherencia con el Plan Nacional de Atención a Víctimas y los Planes de Desarrollo Territorial.

Así mismo el Decreto 4800 de 2011 señala que los PAT, deben contener como mínimo la caracterización de las víctimas de la respectiva jurisdicción que incluya los diferentes hechos victimizantes, la asignación presupuestal correspondiente, así como el mecanismo de seguimiento y evaluación (metas e indicadores).

El PAT debe articularse con otros planes y programas definidos por la Ley 1448 para tratar diferentes temas de la implementación, tales como:

- ✓ **El Plan Operativo de Sistemas de Información:** contiene los lineamientos y mecanismos que permiten el monitoreo y evaluación de la política pública y el adecuado funcionamiento de la Red Nacional de Información. Por lo tanto, se debe coordinar con la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. El Plan debe ser evaluado y de ser necesario ajustado cada dos años.
- ✓ **Plan Integral de Prevención:** por medio de un proceso conjunto entre entidades y comunidades, se formulan en el plan las estrategias y las actividades de prevención de acuerdo con las particularidades de cada hecho victimizantes, teniendo en cuenta el enfoque diferencial para reconocer los riesgos y su grado de vulnerabilidad. El documento debe contener una línea de tiempo, los escenarios de riesgo y los protocolos de actuación.
- ✓ **Plan de Contingencia:** se elabora con el fin de planificar la atención de las emergencias producidas en el marco del conflicto armado interno. Con este fin, el plan suministrara a los CTJT las herramientas e instrumentos técnicos que les permitan mejorar su capacidad de respuesta institucional para atender oportuna y eficazmente a la población víctima con el fin de mitigar el impacto producido por estas.
- ✓ **Plan de Retorno y Reubicaciones:** tiene el objetivo de determinar la ruta a seguir para el retorno y la reubicación de poblaciones, que por motivo de conflicto armado se hayan visto obligadas a desplazarse del lugar que

habitan. Para lograr lo anterior, debe seguirse el protocolo de retorno y reubicación establecido en la Ley de Víctimas.

- ✓ **Plan Integral de Reparación Colectiva Para Pueblos y Comunidades Indígenas y Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales, Palenqueras y pueblos Gitanos o Room:** los Decretos ley 4636 de 2011 y 4635 de 2011 demandan la construcción de planes específicos para las respectivas comunidades étnicas que hayan sufrido daño en ocasión del conflicto armado, con el fin de estructurar las medidas de reparación colectiva. Por lo tanto, deben elaborarse y ponerse en marcha en coordinación con sus autoridades y comunidades.

La Ley también señala que los PAT deben contener una fase donde se planteen medidas de monitoreo, seguimiento y evaluación. El monitoreo debe ser permanente y lo realiza cada institución u organismo responsable o cooperante de la atención integral a las víctimas. El seguimiento se realizará cada seis (6) meses y estará a cargo de las secretarías técnicas y los miembros de cada subcomité, igualmente el Comité Territorial de Justicia Transicional se reunirán cada seis meses para hacer el respectivo seguimiento. Por su parte, La evaluación se realizará cada año y se tendrá en cuenta el POAI (Plan Operativo Anual de Inversiones) y al finalizar la vigencia del Plan de Acción Territorial, el CTJT evaluará lo establecido en el PAT en el 2015.

Los objetivos y medios para lograrlos, planteados dentro del Plan de Desarrollo Departamental y en el PAT, son los que definen las acciones a desarrollar por parte de la gobernación, para la implementación de la Ley 1448 y reflejan los resultados que se esperan obtener. Sin embargo, conocer los objetivos de la política pública, aunque es un paso indispensable, no es suficiente para determinar una evaluación, debido a que “en los objetivos se describe dónde se quiere llegar, pero no cómo y bajo que contexto”. (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social [ILPES], 2006). Por lo tanto se requiere ahondar en la situación a la que se enfrenta la Ley de Víctimas en el caso particular del Cauca.

Capítulo II. Situación del departamento del Cauca en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. 1985-2014

En este capítulo se diagnostica la situación del departamento del Cauca en materia de Derechos Humanos (DD.HH) y Derecho Internacional Humanitario (DIH). El objetivo es avanzar en la correcta apreciación de la situación de las víctimas del conflicto en el Departamento de acuerdo con los hechos victimizantes definidos por la Ley 1448 de 2011. Con este fin, se presenta la información sobre las tendencias históricas de los hechos según su ocurrencia, la población más afectada bajo un enfoque diferencial, así como los municipios más afectados por el conflicto armado.

Para lograr este objetivo se recurre al Registro Único de Víctimas (RUV) de la Red Nacional de Información, ente encargado de producir información estadística acerca de los hechos que ocasionan y ocasionaron daño a las víctimas del conflicto armado a partir de 1985, año desde del cual la Ley vigente reconoce a las víctimas para su reparación hasta diciembre de 2014. También se utilizan las bases estadísticas de datos del Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y de la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal.

El diagnóstico se desarrolla en dos partes. En la primera se presenta una caracterización del conflicto armado en el departamento del Cauca. En la segunda se especifica la situación de los hechos victimizantes a nivel departamental, para ello se inicia con el desplazamiento forzado y posteriormente se especifica la situación del homicidio. También se describen los hechos victimizantes, amenaza, pérdida de bienes inmuebles, desaparición forzada, secuestro, lesiones personales, minas antipersonal/munición sin explotar/artefacto explosivo, delitos contra la libertad y la integridad sexual, vinculación de niños niñas y adolescentes, tortura y abandono o despojo forzado de tierras. Se aclara que los totales presentados para los hechos victimizantes, desaparición forzada, homicidio y secuestro, se discriminan por víctimas directas e indirectas².

² El Registro Único de Víctimas desagrega la cifra homicidios entre directas e indirectas, la primera se refiere a las personas que fueron asesinadas y la segunda registra a las personas que como familiares del asesinado resultaron afectadas.

La presentación del diagnóstico se organizó de acuerdo a la incidencia numérica que tiene cada uno de los hechos victimizantes en el período de estudio. Cabe aclarar que el número de víctimas registradas en un tipo de violación o vulneración no obedece necesariamente al total de víctimas por hecho, ya que una misma persona pudo hacer parte de más de un evento en momentos y/o lugares distintos. Además, los totales por enfoque diferencial se estiman de acuerdo a la declaración, sin embargo la identificación étnica es subjetiva y por lo tanto depende de la autopercepción del o la declarante (Red Nacional de Información, 2014).

2.1 Presencia histórica de los actores armados en el departamento del Cauca

La trayectoria del conflicto armado en el departamento del Cauca es de larga data y varios de los actores armados legales e ilegales existentes en el país confluyen en él, a lo largo y ancho de su territorio (Norte³, Centro⁴, Oriente⁵, Macizo⁶, Bota⁷, Sur⁸, Pacífico⁹). La presencia de grupos insurgentes, contrainsurgentes se debe a sus particularidades históricas y a su posición geoestratégica como canal de comunicación con distintas zonas del país y la diversidad de ecosistemas que conforman su territorio. Las ventajas que implican dichas características, son disputadas por fuerzas armadas en aras de obtener predominio en la guerra y desarrollar prácticas económicas ilegales, tales como, el narcotráfico y la minería ilegal.

En los últimos treinta años han hecho presencia en el Departamento las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Movimiento 19 de Abril (M-19), el

³ El norte del Cauca está conformado por los municipios de Buenos Aires, Caloto, Corinto, Guachené, Jambaló, Miranda, Padilla, Puerto Tejada, Santander de Quilichao, Suarez, Toribio, Villa Rica

⁴ El centro está conformado por los municipios: Cajibío, El Tambo, Morales, Piendamó, Popayán, Rosas, Soltará, Timbío.

⁵ El oriente está conformado por los municipios: Paez, Inza y Totoró.

⁶ El macizo comprende los municipios de Paispamba, Rosas, La Sierra, La Vega, Almaguer y San Sebastián.

⁷ La Bota caucana comprende los municipios de Santa Rosa y Piamonte

⁸ El sur comprende los municipios de Sucre, Bolívar, Florencia, Mercaderes, Patía, Balboa y Argelia.

⁹ El pacífico está compuesto por los municipios de Timbiquí, López de Micay y Guapi.

Movimiento Quintín Lame, el Comando Ricardo Franco Frente-Sur, el Movimiento Jaime Bateman Cayón, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Comando Pedro León Arboleda (Moreno, 2012). No obstante, en el siglo XXI solo siguen en pie las FARC y el ELN.

Del mismo modo, también actuaron distintos grupos paramilitares a partir de 1999, tales como las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y otros nacidos en el departamento del Cauca como las Autodefensas Campesinas de Ortega. Los grupos mencionados se desmovilizaron sucesivamente entre el 2003 y el 2005 (Alto Comisionado para la Paz, 2006). En adelante han actuado en el departamento las mutaciones de estas, estructuradas bajo las llamadas Bacrim, nombre que hace referencia a varias bandas criminales ligadas al narcotráfico.

2.1.1 Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)

Las FARC es el grupo guerrillero más activo militarmente en el departamento del Cauca y su influencia se extiende en todas sus regiones a través del Comando Conjunto de Occidente. En el norte del Cauca, hay un significativo despliegue militar del grupo insurgente por medio del Frente 6, por ser una zona de gran importancia estratégica para la movilidad hacia el Pacífico, ventaja clave para el tráfico de drogas y armas, de igual forma su presencia en la zona le brinda mayores facilidades de comunicación con departamentos de asentamiento estratégico como el sur de Tolima y Huila (Fundación Ideas para la Paz [FIP], 2014). Adicionalmente, otro factor que atrae la presencia de las Farc en el Norte es el desarrollo de megaproyectos y la minería que influyen en el aumento de la militarización de la zona. El Frente 6 también actúa en el oriente caucano en los municipios de Silvia, Tororó, Jambaló e Inzá.

En el departamento del Cauca también han hecho presencia los Frentes 8, 13, 29, 60 y 64. El Frente 8 actúa en la Zona Sur (Argelia, Patía, Balboa, Mercaderes y Bolívar) igualmente interviene en parte del Macizo. (Almaguer), y en la zona Centro (El Tambo y Timbío). El Frente 13 actúa en los municipios de Puracé, Timbio, Sotaró, Rosas, la Sierra y la Vega. El Frente 29 opera en los municipios de

Mercaderes, Bolívar, Patía, Balboa y Florencia. Por su parte, el Frente 60, actúa en todos los municipios de la región Sur. Por último el Frente 64 actúa en la Bota Caucana, donde también se encuentra ubicada la columna móvil Jacobo Arenas que tiene un amplio radio de acción en las zonas Centro, Norte y Macizo.

Desde el 2008 hasta el 2010 la capacidad operativa de las FARC se vio afectada por las acciones de la Fuerza de Tarea Conjunta, bajo el Plan Espada de Honor, que las obligó a desplegar sus fuerzas hacia la zona norte y el Pacífico (Avila, 2010). Sin embargo, pese a que en el 2012 se redujeron en un 32.7 % las acciones bélicas respecto al 2011; entre el 2011 y el 2012 se incrementó la presencia de las FARC en la cordillera central del Departamento, a través de la operación renacer, con el fin de proteger el corredor de movilidad para reconectar los comandos conjuntos occidental y oriental, y la recomposición del Bloque Sur para recuperar la presencia perdida en años anteriores. (Fundación Ideas para la Paz [FIP], 2014).

El tipo de acciones llevadas a cabo en los años mencionados se caracterizó por el impacto causado en la población civil, debido a los actos de guerra indiscriminados en zonas altamente pobladas “es posible dar cuenta de un cambio en el tipo de acciones realizadas por los grupos guerrilleros, siendo más comunes acciones de alto esfuerzo militar como ataques a la población y a instalaciones de la fuerza pública” (FIP, 2014).

Para los años 2013- 2014 la fuerza de las FARC se concentra en el Frente 6, la Columna Móvil Jacobo Arenas y la Columna Móvil Gabriel Galvis (FIP, 2014). Sin embargo, los peores impactos en los DD.HH y el DIH siguen siendo responsabilidad de todas las partes que intervienen en la confrontación (Sistema de Alertas Tempranas [SAT], 2014).

2.1.2 Ejército de Liberación Nacional (ELN)

El ELN como segunda fuerza insurgente en el Cauca hace presencia en el territorio por medio de las estructuras pertenecientes al Frente de Guerra Suroccidental, su influencia se extiende en la zona centro, específicamente en la capital Popayán y los municipios de Cajibío, Morales, Piendamó y Totoró, y en el oriente, a través del

Frente José María Becerra. En la zona sur, el encargado de operar es el Frente Manuel Vásquez Castaño, este último también actúa en la bota, además de Almaguer, Rosas, San Sebastián, Bolívar, La Vega, La Sierra, Santa Rosa, Timbío y Florencia.

Entre el 2008 y el 2009 el ELN se logró fortalecer en primer lugar, gracias a las alianzas con la banda criminal Los Rastrojos (Ávila, 2009), en segundo lugar como consecuencia de la concentración de las acciones militares de la fuerza pública en las FARC que posibilitó la retoma de control de territorios y el fortalecimiento económico por parte del ELN y de bandas criminales. En tercer lugar el desplazamiento de las FARC del Sur, el Macizo y la Bota hacia el Norte y el Pacífico le permitió al ELN fortalecerse como productores en el negocio del narcotráfico, ventaja que les facilitó comprar armamento y aumentar el reclutamiento (Ávila, 2010). Entre 2012 y 2014 la presencia del grupo guerrillero tuvo una mínima actividad militar por medio de la Compañía Milton Hernández y la Columna Móvil Camilo Cien Fuegos (FIP, 2014).

2.1.3 Grupos paramilitares

En lo concerniente a las autodefensas, aunque ingresaron al Departamento desde el inicio de los noventa, su capacidad militar se sintió con fuerza a finales de la década cuando las AUC entraron al departamento por el Norte y el Centro a través del Bloque Calima y el Bloque Pacífico. En el Departamento también actuaron las Autodefensas Campesinas de Ortega desmovilizadas en el 2003, creadas en el municipio de Cajibío, como respuesta a la violencia política y los ataques de diferentes grupos guerrilleros que incursionaban en sus territorios. (Verdad Abierta, 2013).

Las AUC operaron en la zona norte a través del Bloque Calima desmovilizado en el 2004 y el Frente Farallones, el primero en los municipios de Buenos Aires, Santander de Quilichao, Suárez y en Miranda y el segundo, en los municipios de Caloto y Corinto. Posteriormente, las AUC extendieron su influencia en los municipios del Tambo y Timbío y lograron actuar en la zona Sur. Finalmente, el

Bloque Pacífico que dejaron las armas en 2005, se movilizó en los municipios de López de Micay, Timbiquí y Guapi. Con respecto a las Autodefensas Campesinas de Ortega, actuaron en la capital del departamento y en la zona centro en los municipios de Cajibío, Piendamó, Morales, Caldon y parte de Silvia, El Tambo y además en Totoró (Alto Comisionado para la Paz, 2006).

Como señala el observatorio de DDHH y DIH “las autodefensas hicieron presencia en las zonas que representaban algún interés estratégico” (Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, 2006). Se ubicaron en la zona norte porque “además de haber sido la región por la cual estas estructuras ingresaron al departamento provenientes del Valle, esta zona permite tener conexiones con Cali y el departamento de Huila; la zona Sur, por su parte, les dio la posibilidad de ejercer influencia sobre los cultivos de coca y el río Patía” (Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, 2006); la zona Pacífica es estratégica porque asegura la salida hacia el Océano Pacífico y además conecta los departamentos de Valle y Nariño y también por la presencia de cultivos de coca en Timbiquí, López de Micay y Guapi, por último la zona Centro es crucial para tener influencia en la capital departamental.

Por su parte, las bandas criminales que actualmente ocupan el lugar de los paramilitares surgieron antes de la desmovilización, producto del proceso de paz, pero su fortalecimiento vino con este último suceso, debido a la integración de varios miembros de las AUC a grupos criminales ya formados como los Rastrojos surgidos en el 2002 y las Águilas Negras, que ganaron un significativo espacio en el Departamento gracias a sus alianzas con el ELN en medio del debilitamiento de Las FARC, tal como se mencionó. El posterior fortalecimiento de las FARC obligó a los Rastrojos a trasladarse hacia los municipios del Pacífico caucano. Sin embargo, según informes de la Fiscalía esta banda criminal para el 2014 ya no hacía presencia en el Departamento (FIP, 2014). Por el contrario los mismos informes señalan que la Bacrim aún operan en el norte del Cauca de la misma forma que las Águilas Negras quienes no han cesado sus amenazas hacia la población civil,

principalmente en los municipios de Suarez, Miranda, Caloto, Corinto y Buenos Aires (Verdad Abierta, 2013).

2.2 El conflicto armado y las víctimas

El impacto más directo de la guerra es la violación de los derechos humanos (DDHH) y el derecho internacional humanitario (DIH) de los civiles. El RUV reportaba 7.438.023 víctimas desde 1985 hasta el 2014, una cifra sin precedentes en el mundo. De este total, el departamento del Cauca aporta 348.947 personas, es decir el 4.7% del total nacional, cifra que lo ubica como el noveno departamento con más víctimas del conflicto armado teniendo en cuenta toda la serie histórica estudiada. No obstante, el departamento del Cauca se ha ubicado en los primeros 5 lugares desde el 2009 y en el 2012 alcanzó el primer lugar, en el que se sostuvo para el 2014.

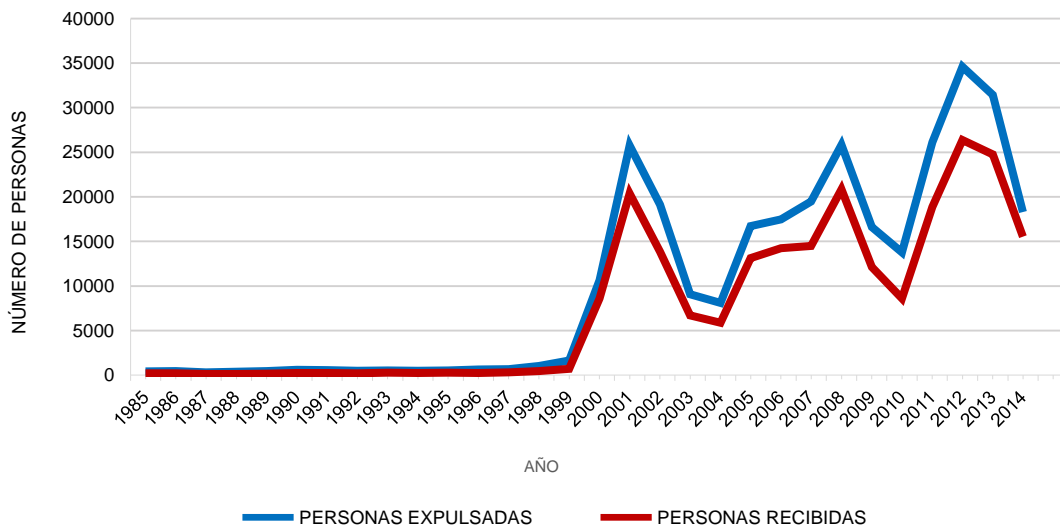
El conflicto armado ha dejado víctimas en todo el territorio caucano, 20 de los 42 municipios que integran el Departamento sobrepasan las 10.000 víctimas, de ellos los más afectados son: El Tambo (35.356) y Cajibío (14.244) de la zona centro; Argelia (27.020), Bolívar (22.034) y el Patía (17.028) del sur; Suárez (20.780) y Buenos Aires (18.364) del norte; y los tres municipios que conforman la región pacífica, López (17.568), Timbiquí (19.790) y Guapi (15.348).

De acuerdo con la pertenencia étnica las principales víctimas son los afrocolombianos, con 52.487 personas, concentrados en López de Micay (11.224), Guapi (9476), Timbiquí (8625), Suárez (7113), luego se encuentran los indígenas con 24.969, mayoritariamente ubicados en Toribio (3.919), Timbiquí (1865), Morales (1607), Buenos Aires (1172) y Suarez (1277). Por su parte los Gitanos registran 753 víctimas principalmente en Piamonte (87), Caloto (80), La Vega (43), Argelia (43), Rosas (38). Los palanqueros registran 35, asentados en Almaguer (12), San Sebastián (10), Santander de Quilichao (5), Toribio y Corinto con 4 cada uno. No obstante el 78,36% de las víctimas no pertenece a comunidades étnica.

2.2.1 El desplazamiento forzado

Los desplazados por la violencia constituyen de lejos el grupo más numeroso de víctimas del conflicto armado y el departamento del Cauca es un claro ejemplo de ello. De acuerdo con el RUV, el Departamento tiene 293.272 desplazados que representan el 72.2% del total de las víctimas. Aunque la magnitud relativa del fenómeno no tiene una tendencia constante, si se ha mantenido en mayor medida al alza y con alarmantes puntos inflexión en los últimos catorce años, que lo ubican como el tercer departamento con más desplazados a nivel nacional.

Gráfico 1. Personas expulsadas y personas recibidas en el departamento del Cauca 1985-2014



Fuente: Elaboración propia con datos del Registro Único de Víctimas.

La serie de personas expulsadas corresponde al número de individuos que fueron desplazados del municipio donde reside y la serie de personas recibidas al número de personas que fueron acogidas en alguno de los municipios del Departamento. El gráfico 1 permite observar que el número de personas expulsadas está por encima del número de personas recibidas. No obstante la tendencia histórica de ambas series tiene el mismo comportamiento durante el período estudiado. Por lo tanto, el

departamento del Cauca se caracteriza por ser un territorio de origen y destino de migración forzada. Dicha situación demanda mayores esfuerzos institucionales para la protección y la atención humanitaria de las víctimas.

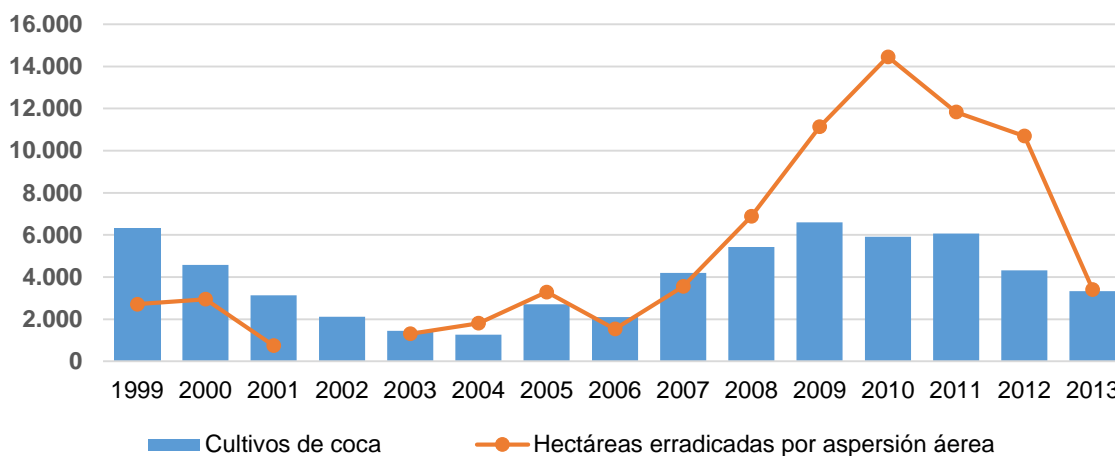
Los municipios que presentan más expulsiones desde 1985 hasta el 2014 son: el Tambo (28.783), Argelia (20.757), Suárez (16.884), López, (16.509), Timbiquí (16.474) y Buenos Aires (15.553). Los municipios receptores netos de desplazados son Popayán (74.864), Santander de Quilichao (10.135), Buenos Aires (7.090), Timbiquí (6.513) y El Tambo (5.396). De estos últimos, la capital del departamento del Cauca resulta el principal destino de las víctimas al recibir el 71,98 % de los desplazados. En relación a los demás municipios como el Tambo, Timbiquí y Buenos Aires, aproximadamente el 20% de las personas se quedan en las cabeceras de sus municipios de origen.

Considerando que la expulsión y la recepción de personas son paralelos, se optó por concentrar el análisis en las expulsiones para caracterizar el impacto del fenómeno en cuestión. Al respecto, la tendencia histórica del número de personas que fueron expulsadas del Departamento refleja un dramático crecimiento a partir del 2000, cuando se registraron 10.660 desplazados, cerca del 85% más respecto a 1999 y alcanza un máximo histórico en 2001 con 25.744 personas, 58.5% por encima del año inmediatamente anterior. Durante el 2000 y el 2001 los municipios más afectados por las expulsiones fueron Buenos aires con 11.506 víctimas sumando los dos años y López de Micay con 4.539, ambos afectados por la masacre del Naya, territorio bajo su jurisdicción. También fueron focos de desplazamiento los municipios de El Tambo (4.414), Cajibío, (4.156), Suárez (1.066) y Santander de Quilichao (901).

Aunque en los dos años siguientes, 2003, 2004, se observa un significativo descenso, durante los periodos 2005-2007 se incrementa el número de personas y en el 2008 se superaron los niveles históricos del 2001 con 25.819 nuevas víctimas. Los municipios que presentan mayor número de víctimas por desplazamiento entre el 2005 y el 2008 fueron: El Tambo (7929), Argelia (7390), Patía (5812), Bolívar (4747), Balboa (4174), Timbiquí (3727), municipios que coinciden como los

territorios con mayor presencia de cultivos de coca en el departamento del Cauca, de acuerdo con el SIMCI, perteneciente a la UNODC (Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos [SIMCI], 2014).

Gráfico 2. Cultivos de coca y hectáreas asperjadas en el departamento del Cauca, 1990-2013



Fuente: UNODC, Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito

La incidencia de la siembra de coca en el fenómeno de desplazamiento se explica por el crecimiento de las aspersiones de los lotes de coca que a comparación de los años anteriores, aumentaron progresivamente a partir del 2007 como se observa en el gráfico 2, hasta alcanzar un dramático crecimiento de 82% en el 2010 respecto al 2008. Los resultados son parte de la política gubernamental de erradicación de cultivos ilícitos con glifosato, ampliamente criticada por sus consecuencias negativas sobre los derechos humanos, tanto por sus efectos químicos sobre el ambiente como por las operaciones militares de grupos armados ilegales y la fuerza pública que impiden la habitabilidad del territorio (Sanchez, 2007).

Continuando con la tendencia histórica del desplazamiento forzado, se observa que el 2012 representa el pico más alto en toda la serie histórica con 34.573 personas desplazadas, cuando el Cauca fue el departamento que registró mayor número de acciones armadas, el 17% del total nacional como consecuencia, esencialmente de acciones en zona urbana y rural (Unidad para la Atención y Reparación Integral a

las Víctimas [UARIV], 2013). Además, de acuerdo con el informe nacional de desplazamiento forzado “se aprecia una coordinación de actividades ilícitas entre las FARC-EP y “Los Rastrojos” para la siembra, producción, venta y comercialización de la pasta de coca, y de la actividad minera ilegal, que está significando un incremento en los controles sobre la población civil, traducido en actos de intimidación y presiones de diferentes tipos” (UARIV, 2013). Los municipios más perjudicados por el desplazamiento forzado en el 2012 fueron: Guapi (6.109), Argelia (3.364), Morales (2.494), Timbiquí (2,059) y el Tambo (1.896).

En el período 2013-2014 disminuyeron levemente las expulsiones, aproximadamente el 9% menos respecto al año anterior; sin embargo, el contraste de las cifras departamentales con la media nacional, se convierte en evidencia de la agudización del desplazamiento forzado en el Departamento. Mientras que en el período 2012-2014 se presentan las elevaciones más importantes, a nivel nacional el número de desplazados registrados es el más bajo de los últimos 15 años. La diferencia demuestra que la dinámica del conflicto armado ha cambiado significativamente de escenario en el país, de la zona de Cundinamarca en un primer momento y posteriormente hacia la Costa Caribe; a estar ubicado actualmente en la región del Pacífico (Verdad Abierta, 2014).

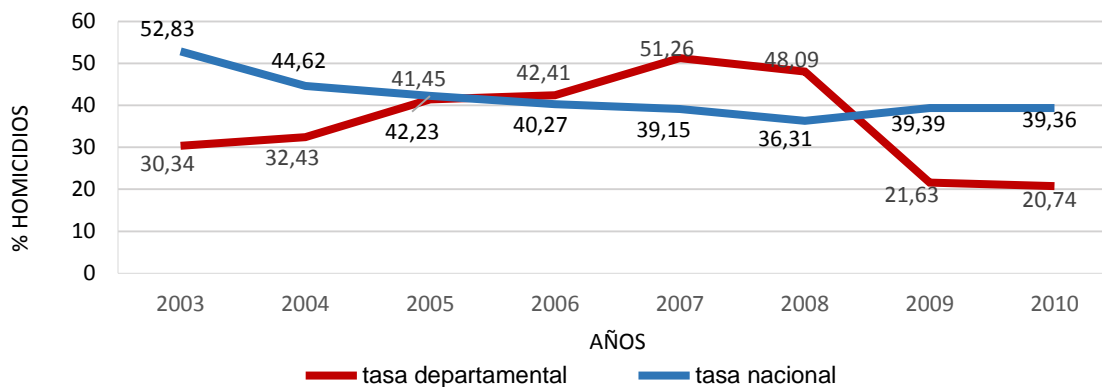
2.2.2 Homicidios

De acuerdo con el RUV en el departamento del Cauca se han registrado 48.110 víctimas por homicidio ligados al conflicto armado entre víctimas directas (12.443) e indirectas (35.468) en el período 1985-2014. Esta cifra que lo ubica como el segundo hecho de violencia de mayor ocurrencia en el Departamento después del desplazamiento forzado. Durante el lapso estudiado, se presentaron en promedio 1.532 víctimas por año, cifra superada entre los años 2000-2008, cuando la media fue de 2.405 víctimas, motivo por el cual se concentra el análisis para el apartado homicidios en este período. Por otra parte, a la cabeza de los municipios que más

aportaron víctimas de homicidios se encuentra Bolívar (4.806), Popayán (3.899), Corinto (3.248), Patía (3.177) y Santander de Quilichao (3.171). No obstante los municipios señalados no son los municipios más violentos, como se explicara más adelante.

Teniendo en cuenta exclusivamente a las víctimas directas del conflicto armado por homicidio, el comportamiento de la tasa departamental ha estado muy por debajo de la nacional, incluso en los años 2000-2001, caracterizados por ser picos históricos de violencia en el departamento del Cauca. Pero la tendencia comenzó a cambiar a partir del 2005, año en el que la tasa de homicidios departamental casi se igualó con la nacional (41,45 vs 42,23), a partir de entonces el Departamento se alzó por encima de la curva de homicidios nacionales, hasta por 12 puntos porcentuales en los años 2007 y 2008. A partir del 2009 la tasa de homicidios cayó 26,46 puntos respecto al 2008 y continuó a la baja.

Gráfico 3. Tasa de homicidios del departamento del Cauca (2003-2010)



Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio Derechos Humanos (DDHH) y Derecho Internacional Humanitario (DIH). Vicepresidencia de la República.

El crecimiento de los homicidios en el departamento del Cauca entre el 2004 y el 2008 están asociados a las disputas de grupos delincuenciales vinculados con el narcotráfico por el control de las economías y rentas ilegales en territorios estratégicos del Departamento, antes ocupados por grupos paramilitares

(Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, 2006). En efecto, en los municipios donde grupos paramilitares operaban se observa mayor crecimiento en la tasa de homicidios, tal es el caso de los municipios de la zona sur, Patía, Mercaderes y Balboa, que sostienen las tasas más altas en el Departamento entre el 2004 y el 2008 con homicidios asociados principalmente al crimen organizado bajo la modalidad del sicariato, (Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, 2006). Además, se caracterizan por ser zonas de crecimiento de los cultivos de coca, de acuerdo con el Simci.

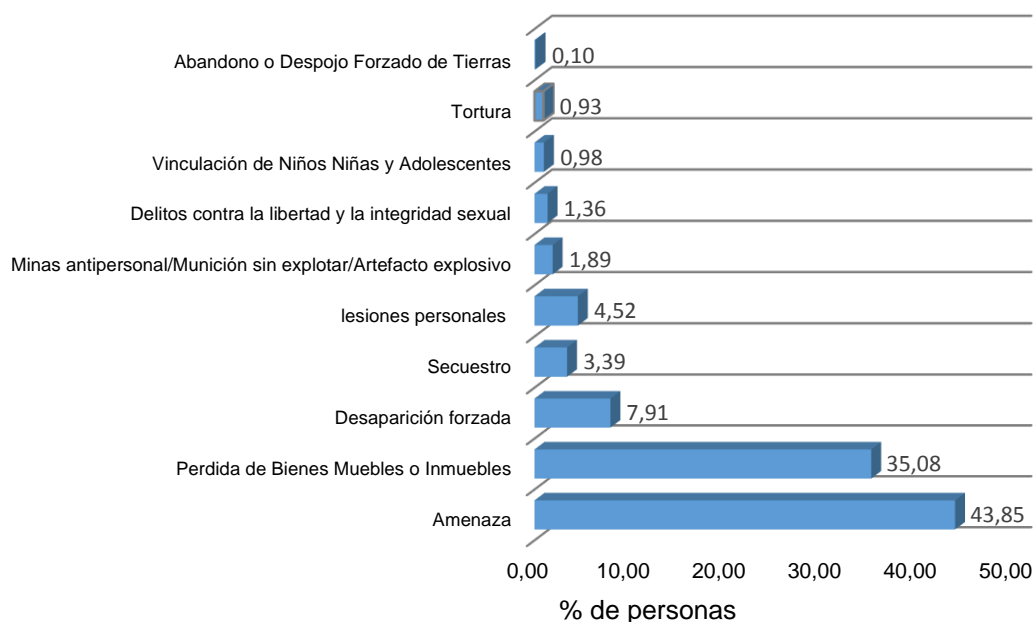
La zona norte también se destaca como una de las más afectadas por el homicidio, entre sus municipios el más violento es Puerto Tejada. Mientras que entre el 2002 y el 2004 Puerto Tejada recuperó relativamente su seguridad al pasar de una tasa de homicidios de 133 en 2001 a una de 22 en el 2002, para el año 2005 la tasa de homicidios creció al 73,7% respecto al año anterior, llegando a 182,75 y se ha sostenido entre los primeros lugares desde entonces entre todos los municipios del Departamento. Del mismo modo Villa Rica, Santander de Quilchao, Padilla y Corinto triplican la tasa de homicidios nacional en toda la serie estudiada.

Los municipios mencionados tienen en común que los homicidios se dieron primordialmente en el casco urbano y están asociados a las bandas criminales y a la presencia de pandillas juveniles y “limpiezas” sociales, como es el caso de Puerto Tejada y Santander de Quilichao (Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales [CIER], 2014). También incidieron en el crecimiento de los homicidios las acciones de las Farc contra la fuerza pública, que cobraron vidas civiles, en los municipios de Santander de Quilichao y Corinto.

Los grupos étnicos más afectados por los homicidios durante 1985 y el 2014 son en su orden, los afrocolombianos con 1512 víctimas de las cuales el 55,22 % fueron mujeres, seguido por los indígenas con 1258 predominando las mujeres con el 54,84%. A este grupo le siguen las comunidades palanqueras con 121 y los gitanos con 27, pero la mayoría de las víctimas (93,64%) no se identifican con alguna etnia.

2. Otros hechos victimizantes

Gráfico 4 Otros hechos victimizantes según el número de personas en el departamento del Cauca (1985-2014)



Fuente: Elaboración propia con datos del Registro Único de Víctimas.

2.3.1. Amenaza

Respecto a otros hechos victimizantes aparte del desplazamiento forzado y el homicidio, el evento que más ha vulnerado a la población es la amenaza que afectó a 18.462 personas durante el período comprendido por el diagnóstico, que representan 4.7% del universo de víctimas del departamento del Cauca. Las víctimas por amenaza se registraron principalmente en El Tambo (1.557), seguido por Bolívar (1.339), Argelia (1.235), Buenos Aires (1.161), Guapi (915). Es importante resaltar que los municipios con más amenazas coinciden con los municipios donde se da en mayor medida el desplazamiento forzado y solo Bolívar coincide como foco de las amenazas y homicidios. Del delito de amenaza 14.922 personas no se identifican con ningún grupo étnico, 2.745 víctimas se identifican como afrocolombianos (as), 774 como indígenas y 21 como raizales.

El registro de amenazas coincide con los puntos más críticos de violencia en el departamento del Cauca. El alza de la ocurrencia de este delito comenzó en el 2000 y se sostuvo hasta el 2002, período en el que se dieron 634 víctimas en promedio por año. Aunque entre el 2003 y el 2007 descendió aproximadamente el 31%, entre el 2008 y el 2010 hubo 464 víctimas por año. Pero la mayor elevación en toda la serie ocurre en el 2012, año en el que las amenazas crecieron el 68,45% al pasar de 1.427 en el 2011 a 4.523 víctimas.

2.3.2 Pérdida de bienes muebles o inmuebles

En total se han victimizado 14.770 personas ente 1985 y 2014, por pérdida de Bienes Muebles o Inmuebles en eventos ocurridos en mayor medida en los municipios de Toribio (1.976), Corinto (1.822), Argelia (1.487), El Tambo (1.075) y Suárez (999).

El período 1999-2001, es cuando inician los puntos progresivos de víctimas por este delito, hecho que se incrementó en un 85,18% en 1999 y llegó a una cifra histórica en 2001 (515). El siguiente período inicia en el 2009 cuando se alcanzaron 1.103 víctimas, aproximadamente, el 72,72% más que en los años anteriores. A partir de entonces la curva se mantuvo ascendente hasta llegar a 5.444 víctimas en el 2012. En el 2013 se redujo al 40,34% y en el 2014 continuo descendiendo a 514, muy por debajo de la cifra nacional que alcanzó 3.601 víctimas.

2.3.3 Secuestro y desaparición forzada

En la serie histórica reportada, los delitos de desaparición forzada y secuestro en el departamento del Cauca representan el 0,8% y el 0,4% respectivamente, del total de víctimas. Respecto a la desaparición forzada se reportaron 3.472 víctimas, de ellas 900 son directas y 2.429 son indirectas. La evolución de la desaparición forzada tiene un perfil heterogéneo con sus principales alzas en los periodos: 1985-

1986 (257), 1993-1994 (231), 2000 (244) y 2002 (599). Entre los años que conforman la serie histórica estudiada resalta el 2001 con (242), y 2007 (163). Los registros señalan que este delito se concentró en Popayán (445), Santander de Quilichao (251), Miranda (248), Corinto (234) y El Tambo (207). Al especificar el delito según la pertenencia étnica se encuentra que el grupo más afectado fue el afrocolombiano(a) con 180 víctimas, le siguen los indígenas (146) y el 90% de las víctimas no pertenecen a ninguna.

En relación al crecimiento de las víctimas de secuestro, que en total son 1427, tiene una tendencia similar a la de las desapariciones forzadas, pese a que son delitos con móviles diferentes. Los picos de la curva se dan a principios de la década del 2000 cuando en los cinco primeros años se registraron el 46,84% (675). Pero los puntos de concentración del secuestro difieren en tres de los cinco municipios más afectados; el municipio donde ocurrieron más secuestros fue Piendamó (175), seguido por Cajibío (128), Popayán (125), Santander de Quilichao (94) y Patía (86). Por otro lado, según la pertenencia étnica las principales víctimas del secuestro son los afrocolombianos con 48 víctimas, seguidos por los indígenas con 44, pero el 93,7% de las víctimas no se identifican como pertenecientes a un grupo étnico.

2.3.4 Lesiones personales

Se han victimizado 1.901 personas por lesiones personales, de ellas 961 son personas por lesiones personales sin incapacidad concentradas en Toribio (191), Corinto (97), Popayán (80), Argelia (57), Guapi (52) y 940 por lesiones personales con incapacidad permanente ubicadas en Toribio (133), Popayán (97), El Tambo (85), Corinto (64), Patía (el Bordo) 54, con incapacidad permanente.

En cuanto a la evolución histórica de las lesiones personales se observa un aumento a partir de 1999 en ambas modalidades (con incapacidad permanente y sin ella) y se alcanzaron niveles históricos en el 2001 con 88 víctimas con incapacidad permanente y 70 sin incapacidad permanente sostenidos hasta el año 2002, en adelante no se registraron tendencias muy claras hasta el 2005 cuando se

superaron los picos del 2001 con 100 víctimas con incapacidad permanente y 77 sin ella. No obstante, en el período 2009-2012 se incrementaron rápidamente las víctimas que no presentan incapacidades permanentes hasta llegar a 182 personas en 2012 y por el contrario las víctimas con lesiones permanentes se redujeron.

2.3.5 Minas antipersonal/ munición sin explotar/ artefacto explosivo

Los accidentes por minas antipersona (map) y municiones sin explotar (muse) dejaron como consecuencia 795 víctimas en total. Los municipios más afectados fueron El Tambo (109), Argelia (77), Toribio (75), Suárez (73) y Miranda (50).

En la curva de víctimas por eventos se observa que comenzó a ascender a partir del año 2001 donde crecieron de manera vertiginosa los accidentes por map y muse en un 82,85% al pasar de 6 a 35 y aunque disminuyó en el año siguiente, para el 2003 volvió a subir y continuó al alza hasta el 2006, año en el que se alcanzaron 84 víctimas. En los siguientes años disminuyó un 40% y aunque no mantuvo estabilidad en cuanto la ocurrencia no volvió a alcanzar los niveles históricos del 2006 hasta el año 2012 donde se llegó a 94 víctimas, en el 2013 el número de víctimas volvió a descender a 78 víctimas y continuó a la baja en el 2014 donde hubo 48 víctimas. Por otra parte, las víctimas antipersona en su mayoría (82,52%) no se identifican en ninguna comunidad étnica, el 11,02% (88) son indígenas, el 6,16% (49) son afrocolombianos y 2 raizales.

2.3.6 Delitos contra la libertad y la integridad sexual

En el departamento del Cauca se reconocen 571 víctimas de delitos sexuales. De acuerdo con el género de las víctimas las más afectadas son las mujeres que representan el 89,84% (513), por su parte los hombres representan el 7,53% (43) de las víctimas y 3 son pertenecientes a la comunidad LGTBI, según su pertenencia étnica el 27,15 % (155) son afrocolombianos, seguidos por los indígenas con el 1,93% (11), no obstante, el 70,58% (403) no se identifican en algún grupo étnico.

Los municipios donde ocurrieron más agresiones fueron Buenos Aires (136), El Tambo (49), Bolívar (43), Argelia (41) y Patía (26).

Los delitos contra la libertad y la integridad sexual comenzaron su tendencia al aumento a partir de 1998, pero su crecimiento más dramático comenzó a partir del 2000 cuando casi se cuadruplicaron las cifras al pasar de 12 en 1999 a 45 víctimas. En el 2001 se alcanzó la cifra histórica de 65 víctimas, el punto más alto entre el período 1885-2014. En adelante los crecimientos han sido intermitentes al igual que las disminuciones. El 2011 resalta porque de nuevo se registró un significativo crecimiento con 43,33 víctimas en promedio pero volvió a disminuir en el 2014 en aproximadamente el 38,08%.

2.3.7 Tortura

En total se registraron 390 víctimas de tortura, de ellas 245 (62,82%) son hombres, 144 (36,92) son mujeres y 1 persona (0,26) es de la comunidad LGBTI. Además el 7,18% (28) son indígenas, el 5,3% (20) son afrocolombianos (as) y el 0,77% (3) son raizales, y el 86,92% (339) no se define en ningún grupo étnico.

Entre 1985 y 1999 hubo en promedio 5 víctimas por año, pero en el 2000 se dio un acelerado crecimiento de 88,13% al pasar de 7 víctimas a 59, en los 3 años se dio un descenso lento hasta llegar a la tercera parte de las cifras registradas en el 2000 y volvió a subir en el 2004 pero sin alcanzar los niveles históricos de inicios de siglo. Los municipios más afectados fueron Cajibío (54), Miranda (24), Caloto (20), Piendamó (19), Bolívar (18).

2.3.8 Vinculación de niños, niñas y adolescentes

En el período estudiado se identificaron 412 menores víctimas de reclutamiento forzado. Los municipios más afectados fueron: El Tambo (46), Argelia (44), Corinto (29), Patía (27) y Caldonó (16) y los únicos municipios donde no ha tenido lugar este

hecho son Florencia y Guachené. De los menores afectados el 92,96% (383) no pertenecen a ninguna comunidad étnica, el 3,88% (16) son afrocolombianos, el 1,91% son indígenas y el 1% es raizal.

Respecto a la tendencia histórica del hecho victimizante en cuestión, su aumento comenzó a partir del 2001, cuando se registraron 21 víctimas, 76,19% más que en el año anterior y en el 2002 siguió en aumento hasta alcanzar las 39 víctimas. En adelante el comportamiento de las cifras no tiene una tendencia fija, pero no se volvieron a superar las cifras del 2002. El punto más alto en los años siguientes se alcanzó en el 2010 con 36 víctimas y la cifra más baja se registró en el 2014 cuando se identificaron 7 víctimas.

La situación de los DDHH y el DIH del departamento del Cauca en términos generales en el periodo de estudio, se caracterizó por la intermitencia en la ocurrencia de los hechos victimizantes. No obstante, en los últimos catorce años se alcanzaron puntos críticos de violencia. Los crecimientos más dramáticos se dieron exactamente en el 2012 para todos los hechos victimizantes a tal punto que el departamento del Cauca pasó a encabezar la lista con más víctimas por eventos que violan el DDHH Y DIH a nivel nacional, aunque se había mantenido entre los cinco primeros desde el 2000.

Lo anterior, significa que las instituciones involucradas en la materia, entre ellas la gobernación del departamento del Cauca, tuvieron que actuar la mayor parte del tiempo en situaciones de emergencia, por lo tanto la Ley de Víctimas fue implementada sobre los componentes de asistencia y atención humanitaria, en detrimento de las medidas de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, como se comprobará en el siguiente capítulo.

Capítulo III. Evaluación a los procesos realizados por la Gobernación del Cauca para la implementación de la Ley de Víctimas

En este capítulo se presenta la evaluación a los resultados iniciales de la implementación de la Ley 1448 de 2011 realizada por la gobernación del Cauca. La intención es examinar los procedimientos y tareas involucradas en la ejecución. Lo anterior permite proveer información acerca de la correspondencia de lo diseñado con lo implementado y posibilita la detección temprana de los problemas propios de las operaciones o procesos que impulsan o, por el contrario, dificultan el funcionamiento de la Ley de Víctimas en el Departamento.

Como método para cumplir el objetivo propuesto, se procede a identificar a los responsables de la implementación, el flujo de actividades previstas para alcanzar los objetivos y por último, los productos de tales actividades. Todo por medio de la revisión documental de actas y documentos oficiales, además se contó con la colaboración y el apoyo de los funcionarios y contratistas de la gobernación del Cauca, quienes desde su punto de vista relataron algunos aspectos de las acciones implementadas en el marco de la Ley de Víctimas.

3.1 La oferta institucional de la gobernación del Cauca para la implementación de la Ley de Víctimas

Las entidades previstas para la implementación de la política pública, en el Departamento han entrado en funcionamiento, no sin algunos tropiezos. Bajo el Decreto 410 del 19 de febrero de 2012 “Por medio de la cual se ajusta la Estructura Orgánica de la Administración central del departamento del Cauca y se le asigna funciones a sus dependencias” (Decreto No 410, 2012), se creó la Secretaria de Gobierno, Participación y Gestión Social.

Dentro de las funciones asignadas a la Secretaria de Gobierno está la ejecución del Programa de Atención a las Víctimas y el de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Los programas en mención cumplen con el objetivo de

“apoyar a las víctimas del conflicto en los procesos organizativos, reclamación y protección, impulsando así la ejecución eficaz de la Ley de víctimas”. Pero además se delegaron funciones de atención a víctimas a los programas: Economía Solidaria, Seguridad y Convivencia Ciudadana, Infancia y Adolescencia, Adulto mayor y Grupos Poblacionales.

Por medio de la ordenanza 098 de 2014 de la gobernación del departamento del Cauca, también se creó el Programa de Atención psicosocial y salud integral a las víctimas (PAPSIVI), cuyo objetivo es “garantizar la atención psicosocial y la atención en salud física y mental a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario [...]” (Ordenanza No 098, 2014). El programa está adscrito a la Secretaria de Salud.

En 2014 se cambia la estructura institucional dispuesta para la Ley de Víctimas justificada por razones presupuestales. Fue así como el Decreto 0026 de 2014, modificó a la a Secretaria de Gobierno, Participación y Gestión social, separando a la Secretaria de Gobierno entre Participación y Gestión, al primero se le delegó el programa de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y al segundo se le facultó como el encargado del Programa de Atención a las Víctimas.

Los funcionarios de la gobernación del departamento del Cauca manifiestan que la escisión realizada por mandato del Gobernador afectó la implementación de la Ley pues “desorganizó todo el trabajo que se venían haciendo desde el 2012, porque las medidas que se toman requieren en la mayoría de los casos el trabajo conjunto de todos los programas que tienen que ver (con la implementación de la Ley de Víctimas), lo que no sucedía antes del decreto modificadorio y mucho menos ahora con la forma como quedó la secretaria (de Gobierno) y cada uno trabaja por su parte” (Samboní, H. comunicación personal, 25 de septiembre de 2015).

Lo anterior, también dificulta el seguimiento y la evaluación de la Ley, teniendo en cuenta que no existe un ente que se encargue de registrar las actividades que se realizan y la Secretaria de Gobierno actúa sin mecanismos de control sobre la población víctima. Dichas condiciones, impiden articular la información respecto a

las actividades realizadas para la implementación de la Ley 1448 y conocer las condiciones de las víctimas como efecto de la intervención. Situación que dificultó la evaluación que se pretende realizar en este informe.

3.1.1 El Comité Territorial de Justicia Transicional

En cumplimiento de la Ley, se creó el Comité Territorial de Justicia Transicional (CTJT), por medio del Decreto No. 0047-02 de febrero 21 de 2012, como máxima instancia de articulación territorial, para ser precedido por el Gobernador del Departamento. Siguiendo los lineamientos del Decreto 4800 de 2011, reglamentario de la Ley 1448, el CTJT del Cauca está integrado por:

- El (la) Gobernador (a), quien lo presidirá.
- El (la) secretario de Gobierno y Participación
- El (la) Secretario de Planeación y Coordinación
- El (la) Secretario de Salud
- El (la) Secretaria de Educación
- EL (la) Comandante del Departamento Policía del Cauca
- El (la) Comandante del Ejército Nacional Brigada No. 29
- El (la) Director(a) Regional del ICBF
- El (la) Director(a) Regional del SENA
- El (la) Defensor Regional del Pueblo
- Dos (2) representantes de la Mesa Departamental de Participación de Víctimas.

Como parte del CTJT se establecieron cinco (4) subcomités técnicos: de prevención y protección, de atención y asistencia, de participación, de reparación y restitución

El Decreto 4800 de 2011, en el artículo 253, establece como obligatorio que los comités se reúnan mínimo cada cuatro (4) meses, con la participación de los municipios de su jurisdicción, con el fin de realizar una evaluación del proceso de implementación de los planes de acción, presentar las necesidades, avances y

dificultades de articulación entre entidades estatales y abordar las necesidades presupuestales de los respectivos municipios. La reunión debe realizarse en el segundo trimestre de cada año.

Para verificar lo anterior se procedió a revisar las actas de reunión de los CTJT que se dejan como evidencia de las sesiones. En ellas se encontró lo siguiente:

- ✓ De acuerdo con los tiempos para sesionar, establecidos en la Ley de Víctimas entre el 2012 y el 2014 se debieron realizar seis comités, de los cuales se llevaron a cabo solo cuatro, pero no se realizaron en el segundo trimestre de cada año y se realizó un comité ampliado.

La primera se llevó a cabo el 12 de diciembre de 2012 para aprobar el Plan de Acción Territorial, elaborado por la gobernación del Cauca. La segunda se realizó el 9 de octubre de 2013. La reunión giró en torno a conocer a fondo las sugerencias enfocadas y orientadas a procesos de convergencia de las instituciones convocadas a este espacio. La tercera se efectuó el 11 de abril de 2014. En ella, se analizó la existencia de garantías para el retorno de las 33 familias del corregimiento El Mango, jurisdicción del municipio de Argelia, con el fin de iniciar con el protocolo y acompañamiento de todas las entidades que conforman el CTJT.

El 2 de septiembre de 2014 se reunió el comité por cuarta vez, con el objetivo de aprobar los ajustes al Plan de Acción Territorial –PAT- 2012-2015, específicamente las medidas y acciones para garantizar la participación efectiva de las víctimas y la atención y asistencia de las mismas. Los ajustes al PAT fueron aprobados por unanimidad, pero el Defensor del Pueblo y la Mesa Departamental de Víctimas solicitaron como condición, los documentos de evaluación y seguimiento a la ejecución del PAT. Para efectos de este informe se preguntó a los funcionarios de la Gobernación, acerca del cumplimiento de las demandas realizadas y la respuesta fue negativa.

En la siguiente reunión se llevó a cabo el primer CTJT ampliado, el 23 de septiembre de 2014, para realizar un proceso de evaluación al proceso de implementación del PAT, así como para presentar las necesidades, avances y dificultades de articulación entre entidades municipales, departamentales y nacionales, con el fin de identificar las falencias que tienen los municipios, en la atención oportuna a las víctimas del conflicto armado. En la sesión se identificaron como principales problemas los siguientes:

- El secretario de gobierno, Ricardo Cifuentes, resaltó las graves falencias en la articulación de las víctimas a los planes de contingencia municipales y la difícil coordinación entre las entidades locales y la departamental.
 - El procurador regional del Cauca, Jesús Humberto Muñoz, señaló la falta de compromiso de algunas alcaldías para asistir a los CTJT pese a la importancia del tema a tratar y advirtió que se tomarían las medidas disciplinarias que establece la Ley 1448 de 2011.
 - La Mesa Departamental de Víctimas, representada por Héctor Marino, expresó su preocupación frente a los PAT municipales que se elaboran sin la participación activa de las víctimas, incumpliendo así la Ley.
 - El Secretario de gobierno del municipio de Páez, en representación de las zonas Oriente-Occidente expresó que le dieron demasiadas responsabilidades a los municipios sin desplegar recursos y las fallas presupuestales impiden la atención a las víctimas.
- ✓ En el 2014 se realizaron cinco subcomités. El 29 de junio de 2014, sesionó el Subcomité Técnico de Atención y Asistencia para revisar los ajustes realizados al PAT en su materia y la gobernación del Cauca adquirió el compromiso de socializar dichos ajustes con los demás subcomités.

El 30 de junio se reunió el Subcomité de Reparación y Restitución, para revisar ajustes al conjunto integrado de medidas para la reparación integral. También se convocó al Subcomité Técnico de Participación, pero la agenda programada no se pudo desarrollar por falta de quorum para deliberar y decidir.

En cumplimiento a los compromisos adquiridos en la reunión del 29 de junio de 2014 se convocó a todos los subcomités el 13 de agosto de 2014, pero la agenda programada no se pudo desarrollar por falta de quorum para sesionar. La próxima reunión se llevó a cabo en situación de emergencia, el 11 de septiembre de 2014, en el municipio de Guapi con el fin de dar respuesta al desplazamiento masivo del 9 de septiembre. La conclusión de la reunión fue, que el municipio de Guapi no tenía la capacidad presupuestal para responder a la emergencia, motivo por el cual solicitó la asistencia de la gobernación del Cauca y la Unidad de Víctimas. Se indagó acerca del cumplimiento de los compromisos adquiridos por la Gobernación, de prestar ayuda humanitaria y se encontró que la acción no se llevó a cabo a tiempo, sino un mes y medio después de lo solicitado.

El 15 de diciembre se efectuó la última sesión del último subcomité de prevención y protección, para definir y concretar responsabilidades para contribuir efectivamente a mejorar la situación de las mujeres de La Toma (Suárez) y de la comunidad de este corregimiento afectado por la minería ilegal

Se puede evidenciar que las obligaciones del CTJT del departamento del Cauca, señaladas por la Ley 1448 se cumplieron parcialmente. Aunque sesionaron el CTJT así como lo subcomités, no lo hicieron las veces requeridas ni en los tiempos establecidos. Mientras que el Decreto señala que las reuniones deben desarrollarse cada cuatro meses, en el Departamento las sesiones se efectuaron con doce meses entre la primera y la segunda y la siguiente se realizó cinco meses después, teniendo en cuenta que fue para atender una emergencia. Las próximas sesiones casi fueron consecutivas y acontecieron cuatro meses después.

El principal motivo de reunión fue la aprobación a los ajustes del PAT, los cuales se realizaron sin rigurosidad alguna, considerando que ni el CTJT y los subcomités técnicos se reunieron cada seis meses con el fin de realizar seguimiento la PAT, como se estableció en la Ley, por lo tanto no se tenían insumos para modificar el documento.

Los ajustes realizados al PAT no resultaron de un procedimiento conjunto entre las entidades que conforman el CTJT. Los cambios no obedecen a una actualización conforme a los cambios del contexto y las necesidades de las víctimas del conflicto armado, ni fueron concertados con todos los actores pertinentes. El principal motivo es que las modificaciones se llevaron a cabo como una tarea única de la Gobernación, motivo por el cual los ajustes obedecen a simples formalidades, tales como la vigencia del PAT de corte 2014 a 2015 y la inclusión de las reformas realizadas a la Ley o a la reglamentación referente.

Por último, las observaciones y peticiones hechas en los comités y subcomités, no se transforman en acciones reales y las que corresponden a la Gobernación del Cauca no son acatadas, tales como como la petición de realizar seguimiento y evaluación al PAT por parte de los representantes de la Mesa Departamental de Víctimas y del Defensor del Pueblo.

3.2 Las metas del Plan de Desarrollo Departamental

En el plan de desarrollo departamental “Todas las Oportunidades” 2012-2015, los programas creados para la implementación de la Ley de víctimas, están inscritos en el eje estratégico número cuatro de seguridad y convivencia ciudadana. Dentro de él, se estableció el componente de atención y reparación integral de víctimas con enfoque diferencial de género y étnico, constituido por seis programas: atención y orientación, asistencia integral, reparación integral, prevención y protección, participación y restitución de tierras. También se creó el componente de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario que consta de tres programas: formación institucional y ciudadana para la promoción y respeto de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, acción Integral contra minas antipersonal y el plan integral único de atención integral de la población desplazada.

Tabla 1. Porcentaje de ejecución por meta 2012-2014

COMPONENTE	PROGRAMA	METAS PRODUCTO CUATRIENIO	% CUMPLIMIENTO EJECUCIÓN	% CUMPLIMIENTO	% CUMPLIMIENTO
------------	----------	---------------------------------	--------------------------------	-------------------	-------------------

			META FISICA 2012	EJECUCIÓN META FISICA 2013	EJECUCIÓN META FISICA 2014
Atención y reparación integral de víctimas con enfoque diferencial de género y étnico	Atención y orientación	42 municipios asistidos en la implementación de la política de prevención, atención, asistencia y reparación integral a víctimas.	291	327	100
Atención y reparación integral de víctimas con enfoque diferencial de género y étnico	Asistencia integral	100% de requerimientos atendidos	100	100	100
Atención y reparación integral de víctimas con enfoque diferencial de género y étnico	Participación	100% de víctimas participando en los espacios de atención, orientación y reparación integral definidos en el plan de acción de atención a víctimas	100	100	100
Atención y reparación integral de víctimas con enfoque diferencial de género y étnico	Reparación integral	100% de solicitudes de coordinación, articulación acompañamiento para la reparación integral de las víctimas asistidas, atendidas y orientadas	100	100	100
Atención y reparación integral de víctimas con enfoque diferencial de género y étnico	Prevención y protección	Plan de prevención a las violaciones de los DDHH y protección a las víctimas	100	100	100
Atención y reparación integral de	Restitución de Tierras	42 municipios acompañados y asesorados en Ley de tierras	382	100	100

víctimas con enfoque diferencial de género y étnico					
Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario	Formación institucional y ciudadana para la promoción y respeto de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario	Proyecto subregional implementado para reducir los casos de violación de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario	0	100	100
Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario	Formación institucional y ciudadana para la promoción y respeto de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario	Oficina departamental de Paz, Convivencia y Derechos Humanos fortalecida	0	0	sp
Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario	Formación institucional y ciudadana para la promoción y respeto de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario	7 Comités Locales de Paz y Derechos Humanos conformados y en funcionamiento	0	0	100
Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario	Formación institucional y ciudadana para la promoción y respeto de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario	12 sesiones, 3 anuales, de la Mesa Departamental de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario	SP	0	0
Derechos Humanos y	Formación institucional y	Atención y seguimiento a las	100	100	100

Derecho Internacional Humanitario	ciudadana para la promoción y respeto de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario	recomendaciones del Sistema de Alertas Tempranas			
Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario	Formación institucional y ciudadana para la promoción y respeto de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario	42 municipios con procesos de difusión en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario	155	182	100
Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario	Formación institucional y ciudadana para la promoción y respeto de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario	Apoyo al programa de búsqueda de personas desaparecidas y de protección de personas amenazadas	100	100	100
Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario	Acción Integral contra minas antipersonal	100% de las instituciones educativas rurales, en áreas con situación de vulnerabilidad, con proyecto de formación y de acciones de autoprotección contra minas antipersonal, formulado y en funcionamiento	100	100	100
Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario	Acción Integral contra minas antipersonal	100% de la ruta de atención fortalecida en los municipios afectados	100	100	100

Atención integral a la población en situación de desplazamiento	Prevención - Plan Integral Único de Atención Integral de la Población Desplazada	PIU integrado al Plan de Desarrollo. Atención, Prevención, Asistencia y Reparación.	100	100	100
Atención integral a la población en situación de desplazamiento	Prevención - Plan Integral Único de Atención Integral de la Población Desplazada	42 municipios asesorados en la actualización y ejecución del PIU	382	100	100

Fuente: Oficina Asesora de Planeación. Gobernación del Cauca

En la tabla 1, se muestra el porcentaje de cumplimiento de cada una de las metas de los programas para los años 2012, 2013, 2014. De acuerdo con la evaluación interna, la implementación de la Ley de Víctimas fue satisfactoria entre 2012 y 2014, considerando que en 2012 se dejaron de cumplir solo cuatro metas, tres metas en el 2013 y dos en el 2014. Todas las que no se cumplieron pertenecen al programa, Formación Institucional y Ciudadana para la Promoción y Respeto de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Por lo tanto, en los tres años tenidos en cuenta para la evaluación, se cumplieron 77,8% de las metas establecidas para los componentes, referentes a la Ley de víctimas en el Plan de Desarrollo Departamental.

Sin embargo, el éxito afirmado en el informe de la Oficina asesora de Planeación de la ejecución del Plan de Desarrollo respecto a la Ley de víctimas, no se refleja en la implementación de medidas precisas, definidas en la política pública para alcanzar sus metas, tales como el ejercicio del Comité Territorial de Justicia Transicional y el Plan de Acción territorial.

3.3 El Plan de Acción Territorial en del departamento del Cauca

En el departamento del Cauca se adoptó el “Plan Acción Territorial (PAT), para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado” para los años 2012-2015 por medio del acta 11/2013 del 15 de abril. El PAT

tiene por objetivo “trabajar por la solución política del conflicto interno, garantizar la seguridad integral de la comunidad, promover la cultura de convivencia, la resolución pacífica de conflictos, el respeto por los derechos humanos y el cumplimiento de los deberes ciudadanos en la búsqueda de una sociedad solidaria, participativa, incluyente y en paz (Gobernación del Cauca, 2012).” Como estrategias se plantearon las siguientes:

- ✓ Ofrecer especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo: mujeres, jóvenes, niños(as), adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, grupos étnicos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de derechos humanos, víctimas del desplazamiento forzado y reinsertados.
- ✓ Promover la vinculación de los municipios, las instituciones y las secretarías de Gobierno. Apoyar los espacios de construcción y aplicación de una política pública diferencial e integral de comunicación con las comunidades indígenas, afrocolombianas y campesinas.
- ✓ Construir la política pública integral para las víctimas del conflicto armado con el aporte de las organizaciones de víctimas.

Con base en las estrategias señaladas se formuló un amplio despliegue de programas que en total suman 84, de los cuales 63 son responsabilidad de la Gobernación del Cauca. De ellos 12 son de prevención y protección, 24 de asistencia y atención, 7 de reparación integral, 1 de verdad y 1 de justicia, 1 de retorno y reubicación. Además, se adicionan fortalecimiento institucional que tiene 14 programas y participación con 3 programas.

Tabla 2. Ejecución de los programas del plan de acción territorial, departamento del Cauca

Componente	programa	En ejecución	
		si	no
Prevención y protección	Movilizándonos por los DDHH y DIH en el Departamento del Cauca 2013-2014	✓	

	Programa Consejo Departamental de Paz	✓	
	Programa atención integral contra minas antipersonales	✓	✓
	Asistencia humanitaria y prevención en riesgo de minas en el norte del departamento del Cauca	✓	✓
	Plan Integral de Prevención	✓	✓
	Programa de formación institucional y ciudadana para la promoción y respeto de los DDHH y DIH	✓	✓
	Asistencia técnica y construcción de planes de contingencia municipales	✓	✓
	Acompañamiento a mesas de prevención del reclutamiento		✓
	Jornadas al Desarrollo		✓
	Lucha contra la trata de Personas		✓
	Plan Integral Único de Atención Integral de la Población Desplazada		✓
	Prevención y Protección, Mujer Rural, Tierra y Territorio		✓
Asistencia y atención	Asistencia técnica para la garantía en la ayuda humanitaria por parte de las Entidades Territoriales a la población víctima de hechos diferentes al desplazamiento		✓
	Adquisición de ayudas humanitarias para la población desplazada	✓	
	Programa de atención y orientación a las víctimas	✓	
	Programa de atención y orientación a las víctimas		✓
	Asesoría y asistencia técnica a las entidades territoriales en aseguramiento al SGSSS, Sistema de atención a poblaciones especiales		✓
	Monitoreo y seguimiento al cumplimiento de los autos de la Corte Constitucional		✓
	Programa de Atención Psicosocial y Salud integral a Víctimas del Conflicto Armado (PAPSIVI)	✓	
	Programa de seguimiento en la atención en salud con enfoque diferencial de violencia y género en el Departamento del Cauca		✓
	Acceso de la población víctima a los programas de Formación del SENA		✓
	Acceso y permanencia en el sistema educativo de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos con enfoque diferencial		✓

	Formación en derechos humanos, formación ciudadana y Ley de Víctimas		✓
	Formulación de los planes escolares de gestión del riesgo en el marco del programa de educación en emergencias para establecimientos educativos de carácter oficial de los 41 municipios no certificados del departamento del Cauca		✓
	Implementación de un modelo de acceso y permanencia en educación técnica, profesional y tecnológica y empleabilidad en el Norte del Cauca		✓
	Implementación de una alianza público privada para el acceso con equidad a la educación superior		✓
	Fomento al acceso y permanencia en el sistema de educación superior en el departamento del Cauca, fomento a la educación, Unidos Somos Pacífico (Jornadas de Identificación)		✓
	Convocatoria alianzas productivas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, convocatoria oportunidades rurales del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural		✓
	Convocatoria mujer rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural,		✓
	Programa departamental de alianzas productivas y comerciales		✓
	Programa acceso a la financiación de proyectos agropecuarios, acuícolas, forestales y agroindustriales		✓
	Desayunos Infantiles con Amor		✓
	Programa de alimentación escolar		✓
	Asistencia a víctimas y testigos de la Ley de justicia y paz		✓
	Asistencia integral	✓	
	Centro de Atención Regional		✓
	Albergues Temporales		✓
Reparación integral	Restitución de tierras	✓	
	Socialización de ruta judicial y administrativa en temas de restitución de tierras		✓
	reparación administrativa e indemnizaciones		✓
	Proyecto “Valle del Ortigal”	✓	

	Proyecto de vivienda de interés social "Ciudad futuro las Guacas"	✓	
	Apoyo a proyectos de vivienda en 7 municipios del departamento del Cauca		✓
	Plan de acompañamiento y protección a las víctimas reclamantes de tierras susceptibles de revictimización por iniciar trámites de restitución de tierras despojadas y/o abandonadas.		✓
Verdad	Conmemoración del día de la víctima		✓
Justicia	Asesoría jurídica		✓
Retornos y reubicaciones	Implementación de un protocolo de retorno y/o reubicación de personas víctimas.	✓	
Fortalecimiento institucional	Fortalecimiento de la implementación de la Ley de Víctimas en el departamento del Cauca	✓	
	Financiación de proyectos dirigidos a la población víctima		✓
	Fortalecimiento a las entidades territoriales en la implementación de la Ley de Víctimas		✓
	Asistencia técnica para transversalizar el enfoque de género e implementar la política pública departamental de mujer		✓
	Enfoque Diferencial para Población Afro		✓
	Reconocimiento de los derechos étnicos		✓
	Fortalecimiento a los grupos étnicos del Departamento del Cauca	✓	
	Conociendo desde la institucionalidad los usos y costumbres de los grupos étnicos		✓
	Reconocimiento y valoración de los instrumentos de planeación de los territorios étnicos		✓
	Convivencia y paz en territorios inter-étnicos		✓
	Aplicación de la consulta previa libre e informada		✓
	Seguimiento medidas cautelares, fallos y sentencias de la corte constitucional en el marco de la Ley de Víctimas	✓	
	Caracterización de la población víctima en el departamento de Cauca		✓
	Articulación con los sistemas de información sectoriales		✓
Participación	Plan de capacitaciones de la Mesa Departamental de Participación		✓

	Fortalecimiento de capacidades de atención a la Población Víctima		✓
	Apoyo logístico a la Mesa Departamental de participación en cumplimiento al protocolo de participación	✓	

Fuente: Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo. Herramienta de Seguimiento y Monitoreo Implementación de Políticas en materia de Justicia Transicional. 2012-2015.

Los programas establecidos en el PAT se caracterizan porque corresponden con los objetivos establecidos en el mismo. Además, fueron formulados bajo un enfoque diferencial, tanto la perspectiva étnica, como la de género y teniendo en cuenta la vulnerabilidad de la población. Resalta el interés manifestado en la formulación de los programas por el fortalecimiento institucional de la gobernación del Cauca en la intervención a las víctimas, como una particularidad del PAT del Departamento.

No obstante, cuando se verifican el cumplimiento de actividades programadas en los componentes de atención a la población víctima, se encuentra que el PAT tiene una escasa ejecución. Entre el 2012 y 2014, tan solo el 22% de los programas han iniciado a implementarse. De ellos, tres son de prevención y protección que son el 25%, tres de asistencia y atención que representan el 12%, tres de reparación integral que significan el 42%, uno de retorno y reubicación que es el 100%, tres de fortalecimiento institucional programas que son el 21% y uno de participación que es el 33,3% de los programas establecidos.

Por otra parte, respecto a los planes que actúan en articulación con el PAT para la implementación de la Ley de Víctimas, todos se encontraban en elaboración para el 2014. Estos son el Plan Operativo de Sistemas de Información, el Plan Integral de Prevención, el Plan de Contingencia, el Plan de Retorno y Reubicaciones, el Plan Integral de Reparación Colectiva Para Pueblos y Comunidades Indígenas y Plan Integral para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

Llama la atención que aún no se tengan aprobados y en funcionamiento los Planes de Prevención y de Contingencia, teniendo en cuenta que entre el 2013 y el 2014, la gobernación tuvo que atender 115 situaciones de emergencia. En este contexto, son clave los documentos mencionados, para que sirvan como guía. Ante esta

particularidad se preguntó, cómo procede la institución si no se utilizan los instrumentos definidos por la política pública y se reconoció que “la Gobernación responde a las emergencias según lo que demande la situación, cuando se dan esas situaciones, seguir rutas es muy complicado porque hay que actuar de un día para otro, por ejemplo cuando se dio el desplazamiento de Guapi¹⁰ el otro año (2014), tuvimos que hacer presencia de inmediato. Pero hay que reconocer que la Gobernación nunca ha podido responder oportunamente con la ayuda humanitaria. (Samboní, H. comunicación personal, 25 de septiembre de 2015).

En definitiva, la implementación de la Ley de Víctimas llevada a cabo por la Gobernación del Cauca muestra progresos muy modestos en la práctica, bastante alejados de la concepción de la planeación realizada tanto a nivel departamental como nacional. Además, la política pública ha tenido básicamente un enfoque asistencialista en detrimento del componente de reparación integral.

¹⁰ 23 de septiembre de 2014 Más de 205 personas (42 familias) de las comunidades de El Partidero, Buenavista y Calle Honda, en zona rural de Guapi, Cauca, se desplazaron al casco urbano del municipio a causa de enfrentamientos entre miembros de las Farc y la Fuerza Pública.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

- En la implementación de la Ley de Víctimas, las entidades territoriales juegan un papel decisivo para superar el desafío que supone llevar a la realidad los mecanismos de justicia transicional que se propone. De ahí la importancia de evaluar la gestión de las entidades territoriales en toda la cadena que conlleva a determinados resultados, parte de ella es el proceso de ejecutar lo planeado.
- La Ley de Víctimas procuró no dejar vacíos en su planeación, por ello creó herramientas para facilitar la gestión de las entidades territoriales teniendo en cuenta los roles y responsabilidades establecidos en la normatividad. La más importante es la formulación de los Planes de Acción Territorial (PAT), que contemplan las medidas de prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.
- El proceso de planeación e implementación a nivel territorial se prevé en la Ley como sumamente complejo, motivo por el cual la Ley demanda la creación de los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT), como ente de coordinación de la Ley, compuesto por las instituciones del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas –SNARIV– en los departamentos y municipios. El papel más importante en los CTJT lo juegan las gobernaciones, quienes los presiden y por lo tanto articulan sus acciones.
- Aunque el impacto del conflicto armado ha dejado rastros a nivel nacional, en el departamento del Cauca resalta la duración que la guerra ha tenido en su territorio y también la confluencia de prácticamente todos sus actores. Situación que ha provocado que todos los hechos victimizantes tengan lugar en el Departamento.
- La tendencia histórica de los hechos victimizantes en la serie de años tenidos en cuenta, indica que la ocurrencia de eventos violentos en el departamento del Cauca es discontinua. Aunque en el Departamento existen actores armados desde los años 60, en los 90 se redujo la presencia guerrillera gracias

a las sucesivas desmovilizaciones. De este modo, la violación de los derechos humanos se ha mantenido entre vertiginosos ascensos y descensos a partir de 1997. Los períodos de violencia más representativos de la serie se dieron en los años 2000-2001, 2005-2008 y 2011-2012.

- La ocurrencia de los hechos victimizantes en el departamento del Cauca es particular entre los departamentos del país. Cada uno de los hechos ha tenido lugar en los 42 municipios del Departamento durante la serie histórica estudiada. Además, los municipios más afectados cambian entre los diferentes tipos de violaciones y vulneraciones, por lo tanto el despliegue de medidas de intervención a tomar en el Departamento por las autoridades correspondientes tiene una importante especificidad geográfica.
- La violencia registrada en el departamento del Cauca en los últimos 14 años, implica que la gobernación debe actuar siempre en el contexto de emergencia. Sin embargo, el Plan de Contingencia Departamental se comenzó a construir en junio del 2014, pese a que es un documento indispensable para tales situaciones.
- Las sesiones del Comité Territorial de Justicia Transicional no concluyen con avances importantes para la planeación, implementación y evaluación del PAT. Esto se debe a que dichos procesos se realizan sin rigurosidad alguna.
- Destaca el hecho de que se ha perdido un tiempo valioso en la formulación de programas que demanda la Ley y se ha invertido poco en la ejecución de los mismos.
- Pese a que el PAT se crea para implementar y conseguir las metas del Plan de Desarrollo respecto a la Ley de Víctimas, no se tiene en cuenta para llevar a cabo las acciones. Así lo prueba el hecho de que mientras la Oficina Asesora de Planeación sostiene que todas las metas se han cumplido, la verificación realizada en este informe demuestra que el 78% de los programas del PAT no se han materializado para el 2014.
- Se observaron falencias en la articulación de la oferta institucional para solucionar los problemas inherentes a la victimización y la gobernación del departamento del Cauca demuestra dificultades como la encargada de

adelantar y dirigir el proceso, se trata de fallas de tipo administrativo, organizacional y de concepción en relación con lo que se considera la función de las administraciones departamentales.

Recomendaciones

- Crear una secretaria de víctimas, para mejorar el sistema de corresponsabilidad en todos los procesos que se refieren a las medidas definidas por la Ley 1448 y que se encargue de la implementación de los programas definidos en el Plan de desarrollo respecto a las víctimas y de la ejecución del Plan de Acción territorial.
- Crear un observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario que permita hacer seguimiento al conflicto armado y crear diagnósticos más precisos acerca de la situación de las víctimas, que sirvan de base para la creación de programas pertinentes en el Plan de acción Territorial.
- Dedicar una sesión de Comité Territorial de Justicia Transicional para la creación de un cronograma de reuniones con los temas a tratar. Las sesiones deben corresponder a los tiempos definidos por la Ley y conviene no modificarlo salvo en casos de emergencia en el Departamento.
- Realizar la evaluación del Plan de Acción Territorial en el CTJT, por medio de una metodología rigurosa, donde cada subcomité técnico verifique el componente que le corresponde, previamente a la sesión. La reunión debe realizarse para socializar los resultados obtenidos e idealmente estos deben quedar consolidados en un informe.
- Diseñar y poner en marcha un modelo de auto-seguimiento de la capacidad institucional y el cumplimiento de metas del Plan de Acción Territorial de cada uno de los programas para que al final sean unificados en una evaluación anual. De esta forma se podrán tener en cuenta todos los aspectos de la implementación de la Ley de Víctimas.

- Instituir fechas límites para la creación de los planes adyacentes al Plan de Acción Departamental, el Plan Operativo de Sistemas de Información, el Plan Integral de Prevención, el Plan de Contingencia, el Plan de Retorno y Reubicaciones, el Plan Integral de Reparación Colectiva Para Pueblos y Comunidades Indígenas y Plan integral para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

Bibliografía

- Alto Comisionado para la Paz. (Diciembre de 2006). Proceso de paz con las autodefensas. Bogotá, Colombia. Recuperado el 25 de julio de 2015, de <http://www.acnur.org/t3/uploads/pics/2258.pdf?view=1>
- Ávila, A. (2009). Cómo se está dando la guerra en el Cauca hoy. *Revista Semana*. Recuperado el 30 de julio de 2015, de <http://www.semana.com/nacion/conflicto-armado/articulo/como-esta-dando-guerra-cauca-hoy/108875-3>
- Avila, A. (2010). *Las dinámicas territoriales del Ejército de Liberación Nacional: Arauca, Cauca y Nariño*. Bogotá: Corporación Nuevo Arcoiris. Recuperado el 29 de Julio de 2015, de <http://prensarural.org/spip/IMG/pdf/el_n.pdf>. [citado en 29 de julio de 2015]
- Ballen, C., & Montoya, R. (2012). *La reparación administrativa a las víctimas del conflicto armado en Colombia ¿es un derecho fundamental?* Tesis de pregrado , Universidad Libre , Departamento de Derecho , Bogotá .
- Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales [CIER]. (2014). *Reconfiguración de los ordenes locales y el conflicto armado: el caso de tres municipios del Norte del Cauca (1990-200)*. Cali: Universidad del Valle.
- Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales [CIER]. (2014). *Reconfiguración de los órdenes locales y conflicto armado: el caso de tres municipios del norte del Cauca (1990-2010)*. Cali: Universidad del Valle.
- Comisión Colombiana de Juristas. (2011). *Observaciones al proceso de ejecución de la Ley 1448 de 2011, conocida como la Ley de Víctimas, a dos meses de su promulgación*. Bogotá: Coljuristas. Recuperado el 2014 de noviembre de 2014, de http://www.coljuristas.org/documentos/pronunciamientos/pro_2011-08-24.pdf
- Comisión Colombiana de Juristas. (2012). *Comentarios al marco jurídico para la paz*. Bogotá: Coljuristas.
- Comisión de Seguimiento de los Organismos de Control. (2014). *Seguimiento y moniterio a la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras 2012-2013*. Bogotá.
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (2011). *El Estado de Derecho y la justicia en transición en las ciudades que sufren o han sufrido conflictos*. Oslo: Organización de las Naciones Unidas (ONU). Recuperado el 25 de noviembre de 2014, de http://www.unrol.org/files/S_2011_634SPA.pdf.
- Defensoría del Pueblo. (2011). *Prevención, protección y atención humanitaria inmediata*. Institucional , Bogotá.

- Fundación Ideas para la Paz [FIP]. (2014). *Dinámicas del conflicto armado en el sur del Valle y norte del Cauca y su impacto humanitario*. Cali: Unidad de Análisis-Siguiendo el Conflicto-.
- Gobernación del Cauca. (21 de enero de 2011). *Gobernación del Cauca*. Obtenido de Secretaría de Gobierno, Participación y Gestión social: <http://www.cauca.gov.co/la-gobernacion/dependencias/secretaria-de-gobierno-y-participacion-social>
- Gobernación del Cauca. (2012). *Plan Acción Territorial (PAT), Para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado” 2012-2015*. Institucional , Popayán.
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social [ILPES]. (2006). *Pauta metodológica de evaluación de impacto ex-ante y ex-post de programas sociales de lucha contra la pobreza*. Santiago de Chile: Cepal. Recuperado el 30 de agosto de 2015
- Moreno, F. (14 de julio de 2012). Las razones detras del conflicto en el Cauca. Bogotá. Recuperado el 2015 de julio de 25, de <http://www.arcoiris.com.co/2012/07/las-razones-detras-del-conflicto-en-el-cauca/>
- Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. (2006). *Diagnóstico Departamental Cauca (2003-2007)*. Bogotá: Consejería Presidencial para los Derechos Humanos.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE]. (2002). *Glosario de los principales terminos sobre evaluación y gestión baada en resultados*. Paris: Comité de Asistencia al Desarrollo [CAD].
- Prada, N., & Poveda, N. (2012). *32 preguntas y respuestas sobre la Ley de Víctimas*. Bogotá: Corporación Humana, Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género. Recuperado el 24 de agosto de 2015, de <http://www.humanas.org.co/archivos/cartlldisreducido.pdf>
- Red Nacional de Información. (2014). *Interpretación y análisis de las cifras básicas del Registro Único de Víctimas*. Institucional, Bogotá.
- Revuelta, B. (2007). *La implementación de las políticas publicas*. México: Universidad Michoacana de San Nicolas de Hidalgo . Recuperado el 31 de agosto de 2015
- Roth, A. N. (2002). *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación*. Bogotá DC: Editores Aurora.
- Samboní, H. Comunicación personal (25 de septiembre de 2015) *coordinador del Programa de Derechos Humanos y Derecho Internacinal Humanitario de la gobernación del Cauca*. (G. Gutierrez, Entrevistador)

- Sanchez, J. (2007). *La política de fumigaciones con gilfosfato y el "efecto globo"*. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá D.C: Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.
- Santos, J. M. (2014). *Informe anual del Presidente de la República sobre los avances en la ejecución y cumplimiento de la Ley 1448 de 2011*. Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas. Bogotá: Unidad de Víctimas.
- Sistema de Alertas Tempranas [SAT]. (2014). *Defensoría delegada para la prevención de riesgo de violaciones a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario*. Bogotá: Defensoría del Pueblo. Recuperado el 30 de julio de 2015, de <http://sisat.defensoria.org.co:8097/subsitio/doc/informeGestion/InformeGestion2013.pdf>
- Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos [SIMCI]. (2014). *proyecto SIMCI II – Análisis Multitemporal periodo 2001 – 2012*. Bogotá, Colombia. Agosto de 2014. Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito [UNODC]. Recuperado el julio de 27 de 2015, de Disponible en: http://www.biesimci.org/Documentos/Documentos_files/Analisis_Multitemporal_2001_2012_PUBLICAR.pdf.
- Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas [SNARIV]. (2014). *Orientaciones técnicas a los Comites de Justicia Transicional*. Bogotá.
- Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados [SINERGIA]. (2012). *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Sudirección Red Nacional de Información. (2014). *Niñas, niños y adolescentes, víctimas de vinculación a actividades relacionadas con grupos armados*. Bogotá: Unidad de Víctimas. Recuperado el 29 de agosto de 2015, de <http://rni.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/Documentos/INDICADOR%20099.pdf>
- Subdirección Red Nacional de Información. (2014). *Víctimas de Delito contra la libertad e integridad sexual*. Bogotá: Unidad de Víctimas.
- Subdirección Red Nacional de Información. (2014). *Víctimas de minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados*. Bogotá: Unidad de Víctimas. Recuperado el 28 de agosto de 2015, de <http://rni.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/Documentos/INDICADOR%20116.pdf>.
- Subdirección Red Nacional de Información [SRN]. (2014). *Víctimas de minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados*. Bogotá : Unidad de Víctimas .

Subdirección Red Nacional de Información. (2014). *Víctimas de amenaza*. Bogotá: Unidad de Víctimas. Recuperado el 29 de agosto de 2015, de <http://rni.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/Documentos/INDICADOR%20122.pdf>

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas [UARIV]. (2013). *Ruta de retornos y reubicaciones individual*. Bogotá.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas [UARIV]. (2013). *Ruta de retornos y reubicaciones individuales*. Institucional , Bogotá. Recuperado el 25 de agosto de 2015, de <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/en/servicio-ciudadano/guia-de-tramites-y-servicios/1130-ruta-de-retornos-y-reubicaciones-individual>

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas [UARIV]. (2012). *Guía metodológica para la formulación de planes de contingencia para la atención de emergencias en el marco del conflicto armado colombiano*. Institucional , Bogotá.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas [UARIV]. (2013). *Desplazamiento y crisis humanitaria 2012-2013*. Institucional , Bogotá.

Verdad Abierta. (2014 de junio de 16). Los focos del desplazamiento forzado en Colombia . Bogotá.

Verdad Abierta. (2013). El detonante de las Autodefensas Campesinas de Ortega. *Verdad Abierta. com*. Recuperado el 1 de agosto de 2015, de <http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/versiones/501-autodefensas-campesinas-de-ortega/4666-el-detonante-de-las-autodefensas-de-ortega>

Verdad Abierta. (17 de abril de 2013). El fantasma paramilitar en el Cauca. Bogotá, Colombia . Recuperado el 25 de julio de 2015, de <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/50-victimarios/rearmados/rearmados/4541-el-fantasma-paramilitar-en-cauca>

Verdad Abierta. (16 de junio de 2014). Los nuevos del desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá. Recuperado el 15 de julio de 2015, de <http://www.verdadabierta.com/victimas-seccion/desplazados/5361-los-nuevos-focos-del-desplazamiento>

Constitución política de la Republica de Colombia.

Decreto 4800 DE 2011. Diario oficial No 48280, 20 de diciembre de 2011. Bogotá, Colombia

Ley 171 del 1994. Diario Oficial No. 41.640, 20 de diciembre de 1994. Bogotá. Colombia

Ley 288 de 1996. Diario Oficial No. 42826, julio 09 de 1996. Bogotá, Colombia.

Ley 418 de 1997. Diario Oficial No. 43201, 26 de diciembre de 1997. Bogotá, Colombia

Ley 599 del año 2000. Diario Oficial No. 44097, 24 de Julio de 2000. Bogotá, Colombia

Ley 600 del año 2000. Diario Oficial No. 44097, 24 de Julio de 2000. Bogotá, Colombia

Ley 599 de 2001. Diario oficial No. 44.097, 24 de Julio de 2001. Bogotá, Colombia

Ley 906 del 2004. Diario Oficial No. 45.658, 1 de septiembre de 2004. Bogotá, Colombia

Ley 975 de 2005. Diario Oficial No. 45980, 25 de julio de 2005. Bogotá, Colombia

Ley 1448 de 2011. Diario oficial 48096, 10 de junio de 2011. Bogotá, Colombia

Sentencia C-715/12. M.P María Victoria Calle Correa. [Tomada de la colección de la Jurisprudencia, 2012]. Bogotá, Colombia

Sentencia C-317/02. Julio de 2002. M.P Marco Gerardo Monroy Cabra. [Tomada de la colección de la Jurisprudencia, 2002]. Bogotá, Colombia

Sentencia C -225" M. P. Alejandro Martínez Caballero. [Tomada de la colección de la Jurisprudencia, 1995]. Bogotá, Colombia

Anexo 1

Entrevista con Hernan Samboni, Coordinador del Programa de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Gobernación del Cauca. Popayán, 25 de septiembre de 2015.

1. La Gobernación del Cauca es la institución que articula a las entidades que conforman al Comité Territorial de Justicia Transicional. ¿Qué bondades y que dificultades considera usted que ha tenido su institución en este proceso?

Yo creo que el Comité de Justicia Transicional haría un mejor trabajo si hubiera más compromiso por parte de todos para actuar juntos, pero esos comités no han servido para lo que se tenía previsto, comenzando porque las reuniones siempre terminan suspendidas y aplazadas porque nadie tiene tiempo y cuando acuden todos es por situaciones de emergencia, que por su puesto es un tema de importancia, porque hay que actuar de inmediato, pero al fin y al cabo no se avanza en la implementación de la Ley.

2. Menciona usted que el Comité Territorial de Justicia Transicional se reúne principalmente en emergencia, pero me llama la atención que el Plan de Prevención y Plan de Contingencia aún están en formulación, entonces ¿Cómo actúa la Gobernación cuando se presenta una emergencia?

la Gobernación responde a las emergencias según lo que demande la situación, cuando se dan esas situaciones, seguir rutas es muy complicado porque la hay que actuar de un día para otro, por ejemplo cuando se dio el desplazamiento de

Guapi el otro año (2014), tuvimos que hacer presencia de inmediato. Pero hay que reconocer que la Gobernación nunca ha podido responder oportunamente con la ayuda humanitaria.

3. ¿Porque la Gobernación del Cauca nunca pude responder oportunamente con la ayuda humanitaria?

El motivo es operativo, la principal falla de la Gobernación es el procedimiento para obtener los recursos. Como la Gobernación no tiene un fondo para víctimas y menos una para contingencia hay que hacer una solicitud para hacienda (Secretaría de Hacienda) que luego pasa a jurídica (Oficina Asesora Jurídica), la aprobación de un CDP en la Gobernación se demora un mes y lo que más nos molesta ese que el proceso tiene más requisitos de forma que de fondo y la implementación del Ley de Víctimas es de toda la Gobernación no solo de la Secretaría de Gobierno, si falla algo, falla todo.

Otro problema es la división de la Secretaria de Gobierno que realizó el Gobernador, porque desorganizó todo el trabajo que se venían haciendo desde el 2012, porque las medidas que se toman requieren en la mayoría de los casos el trabajo conjunto de todos los programas que tienen que ver, lo que no sucedía antes del decreto modificadorio y mucho menos ahora con la forma en como quedo la secretaria (de Gobierno) y cada uno trabaja por su lado

4. Entonces, ¿Qué sucede con las víctimas que requieren ayuda humanitaria inmediata mientras la Gobernación lleva a cabo todo el procedimiento?

En ese tema la cooperación de organizaciones internacionales ha sido clave, por ejemplo, el Consejo Noruego para Refugiados, La OCHA (Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios), Pero sobre todo el IRD

(International Relief and Development), ellos cuentan con todo lo necesario, todo lo que la Gobernación no tiene para atender a la gente, es que la Unidad de Víctimas responde como la IRD. Las fallas son tan grandes que la cooperación internacional está superando al Estado.

5. Antes usted mencionó que al actuar se siempre en contingencia no se avanza en la implementación de la Ley. ¿Se refiere a las medidas de reparación integral?

Si claro, pero eso no se puede corregir tan fácil, si hay algo para tener en cuenta, es que la Ley se concibió como una herramienta de justicia transicional, pero ese asunto está casi que pospuesto en un departamento como el Cauca donde vivimos en la guerra y además de la caridad de los recursos nacionales.


6. Varias veces en nuestra conversación usted ha mencionado el tema de los recursos ¿Qué tanto ha limitado el tema de los recursos el proceso de implementación de la Ley de Víctimas en la Gobernación del Cauca?

Ese es el principal problema (los recursos) y no solo de la Gobernación, sino de todas las entidades que hacemos parte del SNARIV (Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas), siempre se supo que el reto que imponía la Ley de Víctimas era enorme, pero la Ley se formuló sin tener en cuenta que se iba a carecer de plata para tomar todas las medidas que se plantearon, nada más la Unidad de Víctimas no tiene como responder al tema de reparación integral que estábamos hablando y están llenos de tutelas, ahora imagínese el problema de la Gobernación del Cauca.

7. ¿Qué medidas considera que debe tomar la Gobernación del Cauca para mejorar la implementación de la Ley de Víctimas?

Primero que todo faltan recursos, la próxima administración debería crear un plan para obtención de dinero para crear un fondo para la Ley de Víctimas y si sigue el conflicto armado, uno para ayuda humanitaria, de esa forma se solucionaría buena parte de los problemas operativos. También hacen falta recursos humanos, la Ley de Víctimas es muy amplia y se requiere mucha gente para implementarla, incluso sería excelente contar con una secretaría de víctimas. Otro aspecto muy importante es que se le dé prioridad al tema de Víctimas en toda la Gobernación, en todas las Secretarías y por supuesto que se corrijan los problemas desde las entidades del nivel nacional.

Anexo 2

	GOBERNACION DEL CAUCA SECRETARIA DE GOBIERNO, PARTICIPACION Y GESTION SOCIAL ACTA SUBCOMITE TERRITORIAL DE ATENCION Y ASISTENCIA DE JUSTICIA TRANSICIONAL
---	--

ACTA NÚMERO:

Fecha	Miércoles 30 de Julio de 2014	Hora	8:00 a.m -12:00m
Lugar	Gobernación del Cauca - Salón de Gobernadores, Segundo piso		
Participantes	Se anexa listado de asistencia		

ASUNTO

Revisión de los ajustes realizados al Plan de Acción Territorial del Departamento del Cauca –PAT Cauca 2012-2015-, el cual ha sido objeto de estudio y mejoramiento, en este caso específico del conjunto integrado de medidas para la reparación integral, adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva de las víctimas del Departamento del Cauca; contemplando acciones de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

AGENDA PROPUESTA

#	Actividad
1	Instalación del subcomité a cargo de la Secretaría de Gobierno, Participación y Gestión Social
2	Revisión de Planes, programas y proyectos de los componentes de Reparación Integral, Restitución, verdad, justicia y Retornos del PAT Cauca
3	Compromisos
4	Conclusiones y cierre del subcomité

DESARROLLO DE LA REUNIÓN

Una vez concertado el orden del día se dio inicio al subcomité de Reparación y Restitución:

- 1. Instalación del subcomité a cargo de la Secretaría de Gobierno, Participación y Gestión Social:**
Siendo aproximadamente las 9:00 a.m. se da inicio a la reunión de subcomité de Reparación y Restitución, instalado por la Secretaría de Gobierno, Participación y Gestión Social, en donde destaca la importancia de realizar esfuerzos articulados con el propósito de garantizar las acciones integrales para el ajuste del PAT Cauca.
- 2. Revisión de Planes, programas y proyectos de los componentes de Reparación Integral, Restitución, verdad, justicia y Retornos del PAT Cauca:**
Se hace exposición de la metodología a trabajar por parte de Julián Andrés Bolaños Uribe de la Secretaría de Gobierno, Participación y Gestión Social con el ánimo de validar los ajustes del PAT Cauca por parte de los asistentes; acto seguido se comienzan a revisar los planes, programas y proyectos incluidos en el PAT en los componentes de Reparación Integral,


Secretaría de Gobierno, Participación y Gestión Social
Carrera 7 con Calle 4 Esquina, Tercer Piso
Teléfono: (057+2) 8244013
e-mail: sgobierno@cauca.gov.co
www.cauca.gov.co



Anexo 3

	GOBERNACION DEL CAUCA SECRETARIA DE GOBIERNO, PARTICIPACION Y GESTION SOCIAL ACTA SUBCOMITE TECNICO DE PARTICIPACION		
ACTA NÚMERO:			
Fecha	Julio 30 de 2014	Hora	2:00 p.m -6:00 p.m
Lugar	Gobernación del Cauca - Salón de Gobernadores, Segundo piso		
Participantes	Se anexa listado de asistencia		
ASUNTO			
Revisión de los ajustes realizados al Plan de Acción Territorial del Departamento del Cauca --PAT Cauca 2012-2015--, el cual ha sido objeto de estudio y mejoramiento, en este caso específico de las acciones encaminadas a garantizar la participación efectiva de las víctimas a través del uso y disposición real y material de los mecanismos democráticos y los instrumentos previstos en la constitución y las leyes, relacionados con los derechos a informarse, intervenir, recibir retroalimentación, y coadyuvar de manera voluntaria en el diseño de instrumentos de implementación, seguimiento y evaluación de las disposiciones previstas en la ley y de los planes, programas y proyectos encaminados a la materialización de sus derechos.			
AGENDA PROPUESTA			
#	Actividad		
1	Instalación del subcomité a cargo de la Secretaría de Gobierno, Participación y Gestión Social		
2	Revisión de Planes, programas y proyectos del componente de participación efectiva de las víctimas establecidos en el PAT Cauca		
3	Compromisos		
4	Conclusiones y cierre del subcomité		
DESARROLLO DE LA REUNIÓN			
La agenda programada no se pudo desarrollar por la falta del quorum mínimo para deliberar y decidir.			
1. Compromisos:			
• Citar nuevamente a los integrantes del Subcomité técnico de participación a fin de desarrollar la agenda programada.			
2. Conclusiones y cierre del subcomité:			
Ante la falta de quorum se levanta la sesión del subcomité técnico de participación.			
PROXIMA REUNION			
• Citar nuevamente al Subcomité de participación (fecha por definir)			
Secretaría de Gobierno, Participación y Gestión Social Carrera 7 con Calle 4 Esquina, Tercer Piso Teléfono: (057+2) 8244613 e-mail: sgobierno@cauca.gov.co www.cauca.gov.co			
			

Anexo 4

	GOBERNACION DEL CAUCA SECRETARÍA DE GOBIERNO, PARTICIPACION Y GESTION SOCIAL ACTA SUBCOMITES TÉCNICOS DE JUSTICIA TRANSICIONAL PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN, ATENCIÓN Y ASISTENCIA, PARTICIPACIÓN Y REPARACIÓN Y RESTITUCIÓN
---	--

ACTA NÚMERO:

Fecha	Agosto 13 de 2014	Hora	8:00 a.m -12:00 p.m
Lugar	Gobernación del Cauca Secretaría de Educación y Cultura, Salón Filomena Segura, Primer piso		
Participantes	Se anexa listado de asistencia		

ASUNTO

1. Revisión de los ajustes realizados al Plan de Acción Territorial del Departamento del Cauca -PAT Cauca 2012-2015-, el cual ha sido objeto de estudio y mejoramiento, en este caso específico del conjunto de medidas y acciones encaminadas a garantizar la asistencia, atención, reparación integral de acuerdo a los instrumentos previstos en la constitución y las leyes relacionadas.
2. Presentación del decreto que modifica el Comité Territorial de Justicia Transicional para su análisis y complementación por parte de las entidades públicas del nivel gubernamental y estatal del orden territorial, representantes de las víctimas, de las comunidades indígenas, afros del departamento, a fin de mejorar la implementación de las diferentes medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, contempladas en la ley 1448 de 2011 y los decretos 4800, 4633, 4634 y 4635 de 2011.

AGENDA PROPUESTA

#	Actividad
1	Instalación de los subcomités a cargo de la Secretaría de Gobierno, Participación y Gestión Social
2	Revisión de Planes, programas y proyectos de los diferentes componentes establecidos en el PAT Cauca
3	Compromisos
4	Conclusiones y cierre del subcomité

DESARROLLO DE LA REUNIÓN

La agenda programada no se pudo desarrollar por la falta de quorum mínimo para deliberar y decidir.


1. Compromisos:

- Citar nuevamente a los integrantes de los diferentes Subcomités técnicos a fin de concluir con la tarea de validación del PAT Cauca
- Enviar Informe al Ministerio Público (Defensoría del Pueblo y Procuraduría Regional Cauca) de las convocatorias a los diferentes subcomités realizadas y canceladas debido a la falta de quórum reiterada de los integrantes, motivo por el cual no se ha logrado validar los ajustes y modificaciones hechas al PAT Cauca y al decreto reglamentario del Comité Territorial de Justicia Transicional.

Secretaría de Gobierno, Participación y Gestión Social
Carrera 7 con Calle 4 Esquina, Tercer Piso
Teléfono: (257+2) 8244613
e-mail: sgobierno@cauca.gov.co
www.cauca.gov.co



Anexo 5

	GOBERNACION DEL CAUCA SECRETARIA DE GOBIERNO, PARTICIPACION Y GESTION SOCIAL ACTA SUBCOMITE TERRITORIAL DE ATENCION Y ASISTENCIA DE JUSTICIA TRANSICIONAL
---	--

ACTA NÚMERO:

Fecha	septiembre 2 de 2014	Hora	8:00 am
Lugar	Gobernación del Cauca - Salón de los Gobernadores		
Participantes	Se anexa listado de asistencia		

ASUNTO

Aprobación de los ajustes al Plan de Acción Territorial- PAT- 2012 - 2015, el cual ha sido objeto de estudio y mejoramiento, en este caso el conjunto específico de medidas y acciones encaminadas a garantizar la participación efectiva de las víctimas y la Atención y Asistencia a las mismas, de acuerdo a las disposiciones previstas en la Ley, encaminadas a la materialización de sus derechos.

AGENDA PROPUESTA

#	Actividad
1	Llamado a lista y verificación de quórum
2	Instalación del CTJT, a cargo del Doctor Temistocles Ortega -- Gobernador
3	Contextualización de los ajustes al PAT, a cargo de la Doctora Cristina Galvis, Coordinadora del Programa de Atención a la Población Desplazada y Víctimas.
4	Intervención de la mesa departamental de víctimas a cargo del Coordinador Héctor Marino Carabali.
5	Intervención de la Doctora Claudia Cano, Coordinadora DIM -- Regional Cauca.
6	Exposición ejecutiva de los ajustes realizados al PAT, a cargo del Doctor Julián Bolaños.
7	Votación de las entidades y representantes convocados al CTJT, para la aprobación del PAT.
8	Cierre del evento.

DESARROLLO DE LA REUNIÓN

Una vez concertado el orden del día se dio inicio al Comité Territorial de Justicia Transicional, así:



MUNICIPIO DE GUAPI

REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DEL CAUCADESPACHO ALCALDIA
NIT 800.084.378-0Prosperidad
para todos

ACTA 11/2014

COMITÉ DE JUSTICIA TRANSICIONAL
Guapi- Cauca

El día 11 de septiembre de 2014 se da inicio al Comité de Justicia Transicional en el municipio de Guapi en la casa de la cultura a las 3: 30 pm con el siguiente orden del día:

AGENDA PROPUESTA

- 1) Presentación y verificación del Quorum
- 2) Apertura del CIJT – Dr. WALTER DAVID AIDANA QUICENO – Alcalde (e)
- 3) Contexto de la Emergencia, líderes de la Comunidad
- 4) Informe Bafliin 42
- 5) Plan de Contingencia.
- 6) Compromisos y varios

Desarrollo:

1. Se realiza la presentación por parte del enlace de víctimas el señor Luis Audelo García y continua con la verificación del quorum, Con el saludo de bienvenida del Alcalde (C) Municipal se instala el comité de justicia transicional, manifiesta que tenemos unos líderes de las comunidades que se han desplazado los cuales se espera en este espacio dar respuesta a esa problemática que se ha presentado en sus comunidades. Nosotros ya hemos adelantado unas acciones de alimentación y albergue, deseamos que en este comité de acuerdo al plan de contingencia establecido se avance en su atención.
2. Lider Chirimía, esperamos que se nos resuelva nuestra situación ya habíamos tenido esto desde el mes de marzo, esta vez fue en el partidero Desde las 9 am se escucharon un tiroteo hasta las 12 como a la 1:pm vuelve y empieza, vemos que pasan las pirañas hasta calle honda y se devuelven

Y siguen así, antes de ayer toda tarde se escucharon y estallaron objetos, estamos preocupados pues en nuestra comunidad tenemos muchos niños.

El partidero afro, el martes veníamos a realizar una diligencia al pueblo cuando íbamos subiendo escuchamos los tiros, nos quedamos en la quebraca ayer no Subimos era mejor esperar a ver qué pasaba no sabemos cómo están nuestras cosas.

Lider Comunidad Buena vista, nosotros nos desplazamos hoy, ya que habíamos escuchado desde hace 2 días atrás, esa balacera fue encima de la loma hasta límite de calle honda y bellavista, en guapi hay aproximadamente 25 familias en el casco urbano, otras se encuentran en la comunidad.

Alcalde el desplazado no se queda en la comunidad, desplazado es aquel que se traslada, los que están aquí.

4. Informe de la infantería, sabemos la responsabilidad es de alias Cristian, el último hecho en Juanico, cambian la modalidad para afectar a la fuerza pública al estallar los cilindros de 40lb, Cuando pasamos activan el cilindro para hacemos daño, tenemos



"UNIDOS POR EL CAMBIO"

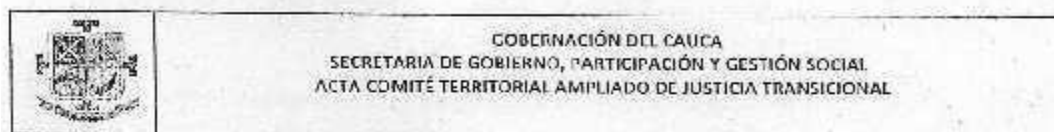
Dirección: Carrera 2ª No. 5-73

Teléfono: (092)8400488-Fax: (092)8400488

Celular: 3117310099




Anexo 7



ACTA NÚMERO:			
Fecha	Martes 23 de septiembre de 2014	Hora	3:00 p.m -
Lugar	Gobernación del Cauca - Salón de Los Espejos, Segundo piso		
Participantes	Se anexa listado de asistencia		

ASUNTO
Realizar una evaluación del proceso de implementación de los planes de acción territoriales así como presentar la necesidades, avances y dificultades de articulación entre entidades estatales, municipios-departamento y Nacional, con el fin de identificar las falencias que tienen los municipios, en la atención oportunas a las víctimas del conflicto armado.

AGENDA PROPUESTA	
#	Actividad
1	Instalación del Comité Territorial Ampliado de Justicia Transicional a cargo del Doctor Temístocles Ortega Narváez
2	Intervención del secretario de Gobierno, Participación y gestión Social, Doctor Ricardo Cifuentes
3	Intervención de la Coordinadora del programa para la Atención a las Víctimas de Departamento del Cauca, Doctora Cristina Galvis
4	Intervención del Procurador Regional Doctor Jesús Humberto Muñoz Vega
5	Intervención del Director de la Unidad de Víctimas- SNARIV, Doctor Jorge Vasquez
6	Representante de la Mesa Departamental de Víctimas, Hector Marino
7	Instalación de mesas de trabajo
8	Exposición por parte de los Relatores de las dificultades en el proceso de implementación del PAT así como las necesidades de articulación con las entidades territoriales y el SNARIV.
9	Intervención de representantes de la Mesa Departamental de Víctimas
10	Exposición de las conclusiones del Encuentro Afrocaucano Víctimas del conflicto armado.
11	Compromisos, Conclusiones y cierre del Comité

GOBERNACION DEL CAUCA SECRETARIA DE GOBIERNO, PARTICIPACION Y GESTION SOCIAL ACTA COMITE TERRITORIAL DE JUSTICIA TRANSICIONAL	
---	---

ACTA NÚMERO:			
Hora	2:00 pm	Fecha	Lunes 15 de Diciembre de 2014
Lugar	Salón de los espejos de la Gobernación del Cauca		
Participantes	Se anexa listado de asistencia		

ASUNTO			
Definir y concretar responsables e aliados, para lograr contribuir efectivamente a la solución de la situación de las mujeres del consejo comunitario de la Toma- Suarez, y la comunidad de ese sector, afectada por la minería ilegal. Lo anterior, en base a los compromisos adquiridos en el Subcomité de prevención y protección, desarrollado el jueves 11 de diciembre de 2014.			

AGENDA PROPUESTA	
Actividad	
1	Instalación del subcomité a cargo del Gobernador del Cauca, Doctor Temistocles Ortega Narváez
2	Intervención de la mesa Departamental de Víctimas
3	Presentación de la modificación al Decreto 4800
4	Socialización del Plan de Acción para proteger a las mujeres de la Toma-Suarez
5	Intervención de las Entidades
6	Intervención del líder de Vergel y pedregal, José Giovanni Godoy.

DESARROLLO DE LA REUNIÓN	
Una vez concertado el orden del día se dio inicio al Comité Territorial de Justicia Transicional.	
Instalación del Comité Territorial de Justicia Transicional a cargo del Gobernador del Cauca, Doctor Temistocles Ortega Narváez.	
1. Siendo aproximadamente las 2:50 p.m. se da inicio a la reunión del	

