



**BALANCE DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA
ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS
VÍCTIMAS**

ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO
Procurador General de la Nación

PAULA ANDREA RAMÍREZ BARBOSA
Procuradora Delegada para la Prevención en materia de
Derechos Humanos y Asuntos Étnicos (E)

JOSÉ FERNANDO GÓMEZ ROJAS
Coordinador Grupo de Reparación Integral a las Víctimas de la Violencia

DANIEL ESPINOSA SILVA
SAÚL EMIR RAMÍREZ QUESADA
GUSTAVO GARCÉS ESCOBAR
Asesores Grupo de Reparación Integral a las Víctimas de la Violencia

Junio de 2012



TABLA DE CONTENIDO	Pág
Presentación	3
1. Antecedentes de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras	5
2. El Sector de Inclusión Social y Reconciliación	7
3. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	9
4. La transición de Acción Social a la Unidad Administrativa Especial	12
5. El Registro de Víctimas	14
5.1 El Formato Único de Declaración para la Solicitud de Inscripción en el Registro Único de Víctimas	15
5.2 El Registro Único de Víctimas	16
6. La ayuda humanitaria	19
7. Los Centros Regionales de la Unidad Administrativa Especial	21
8. La Reparación Administrativa	23
8.1 El programa de reparaciones administrativas	23
8.2. Estado actual del programa de reparaciones	24
9. Presupuesto de la Unidad Administrativa Especial	26
10. Nómina de la Unidad Administrativa Especial	30
11. Debilidades de la nueva institucionalidad	32
Recomendaciones de la Procuraduría General de la Nación	36



PRESENTACIÓN

De conformidad con lo dispuesto en los numerales 1), 2), 3) y 6) del artículo 277 de la Constitución Política, el Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados, está encargado de vigilar el cumplimiento de la Constitución y las leyes, proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, defender los intereses de la sociedad y ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas.

La Procuraduría Delegada para la Prevención en materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, a través del Grupo de Reparación Integral a Víctimas de la Violencia, inició una acción preventiva, en ejercicio de la función preventiva de la PGN, para establecer el estado de la implementación de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la situación del registro de víctimas a la luz de las disposiciones de la Ley 1448 de 2011 y el estado en que quedaron las tareas derivadas del Decreto 1290 de 2008.

La Procuraduría General de la Nación, adelantó la referida acción preventiva a partir de los interrogantes que se señalan a continuación:

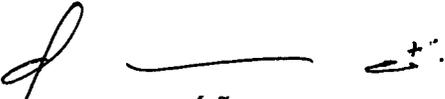
1. ¿Cómo se está implementando la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas?
2. ¿Cómo es el procedimiento de registro de víctimas a la luz de la Ley 1448 de 2011?
3. ¿En qué estado quedó el programa de reparación individual por vía administrativa para las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley, en virtud del Decreto 1290 de 2008? ¿Cómo ha sido su continuidad y actualización a la luz de las normas de la Ley 1448 de 2011?

Por ende, el presente informe tiene como propósito fundamental alertar al Gobierno Nacional sobre la situación actual de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y sobre la problemática que se puede generar a las víctimas en su proceso de inscripción en el registro único. Adicionalmente, tiene como fundamento generar y aportar unos insumos para el documento que se está trabajando en el marco de las labores de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, tal como lo dispone el artículo 201 de la misma.



Los temas a tratar a lo largo del presente informe son los siguientes: Antecedentes de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras; el Sector de Inclusión Social y Reconciliación del Gobierno Nacional; la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; la transición de Acción Social a la Unidad Administrativa Especial; el registro de víctimas: el formulario y el registro como tal; la ayuda humanitaria; los centros regionales de la Unidad Administrativa Especial; la reparación administrativa: el programa de las reparaciones administrativas y el estado actual del mismo; el presupuesto de la Unidad Administrativa Especial; la nómina de la Unidad Administrativa Especial; y las debilidades de la nueva institucionalidad.

Finalmente, esperamos que este informe sea un elemento en el mejoramiento y consolidación de la atención y asistencia de las víctimas, pilar fundamental del contenido de la Ley 1448 de 2011.


ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO
Procurador General de la Nación



En materia de reparaciones materiales, sólo se reconocen a las víctimas generadas por el conflicto, a partir del 1° de enero de 1985. Se incorporó una definición de víctimas que incluye a todas aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido menoscabo en sus derechos fundamentales, por el conflicto armado interno, por hechos ocurridos a partir de la citada fecha, siempre que este perjuicio sea consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas del derecho internacional de los derechos humanos. También se consideran víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a ésta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida (Artículo 3° de la Ley 1448 de 2011).

De la misma forma, se consideran víctimas a las personas que hayan sufrido afectación en sus derechos fundamentales al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización (Artículo 3° de la Ley 1448 de 2011).

Los miembros de la Fuerza Pública, cuando sean victimizados en el desarrollo del conflicto, tendrán derecho a la reparación económica por todo concepto a la que tengan derecho, de acuerdo con su régimen especial. De la misma forma, tendrán derecho a las medidas de satisfacción y garantías de no repetición señaladas en la nueva Ley (Parágrafo 1°, Artículo 3° de la Ley 1448 de 2011).

Se consagraron las responsabilidades de los agentes del Estado que estén involucrados en la lesión de los derechos fundamentales de las víctimas, bajo el entendido que las responsabilidades son individuales y no grupales o institucionales¹.

Respecto a los miembros de los grupos organizados al margen de la ley, estos individuos no serán considerados víctimas, salvo en los casos de niños, niñas o adolescentes que hubieren sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad; tampoco las víctimas de la delincuencia común, así se trate de delincuencia organizada (Parágrafo 2°, Artículo 3° de la Ley 1448 de 2011).

¹ Informe de Seguimiento al Programa de Reparación Individual por Vía Administrativa. Procuraduría General de la Nación – Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Bogotá: marzo de 2012.



1. ANTECEDENTES DE LA LEY DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS

Desde que se comenzó a discutir la posibilidad de expedir una normatividad que cobijara a las víctimas del conflicto armado, el objeto principal fue tener una política de Estado que cubriera sus necesidades por las violaciones a las normas internacionales de Derechos Humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario y por el accionar activo u omisivo de los actores del conflicto nacional.

Las discusiones siempre fueron guiadas por la intención de que existiera un consenso entre el Gobierno Nacional, los diversos sectores políticos y la sociedad civil, esto es, las pretensiones no se escaparon a la búsqueda de ese acuerdo que le imprimiera legitimidad a la nueva normativa y por supuesto a las múltiples necesidades de las víctimas.

Sobre la mesa de discusiones, siempre estuvo presente el concepto de reparación integral de las víctimas; fue así como la satisfacción de sus necesidades se delineó pensando en aspectos como el enfoque diferencial, el acceso a la justicia y el conocimiento de la verdad.

Un amplio escenario de discusión fue el de los beneficiarios de la Ley. Un primer abordaje del tema fue el de considerar como víctimas del conflicto armado a las personas que hubieren sufrido un menoscabo de sus derechos con ocasión de las violaciones a las normas internacionales de Derechos Humanos o las infracciones al Derecho Internacional Humanitario, en el marco de los estándares internacionales de Justicia Transicional, lo cual se plasmó finalmente en el artículo que las define.

Como resultado de las discusiones, se llegó a un nuevo marco jurídico sobre los derechos de las víctimas y los mecanismos de justicia transicional, el cual fue sancionado el 10 de junio de 2011. La Ley 1448 de 2011 viene a complementar las normas anteriores en materia de derechos de las víctimas mediante la creación de la institucionalidad para la atención, asistencia y la reparación integral de las víctimas.

En esta nueva Ley se reconoce, de forma explícita, la existencia de un conflicto armado interno y de las víctimas generadas en su desarrollo, lo cual termina con la discusión de muchos años frente a la necesidad o no de regular tan importante aspecto.



2. EL SECTOR DE INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN

Como antecedentes de la creación de este sector administrativo, se precisa que la Ley 1448 de 2011 constituyó un avance para el país. Ese logro consistió en que una de las metas de este conjunto normativo es el reconocimiento y la dignificación de las víctimas, los cuales pueden lograrse con la materialización de los derechos constitucionales, legales y reglamentarios que le son propios.

El Gobierno Nacional, en uso de facultades legales conferidas por el Congreso de la República, transformó la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –ACCIÓN SOCIAL- en un Departamento Administrativo, organismo de carácter técnico dentro de la estructura del Estado colombiano, el cual se encargará de fijar las políticas, los planes generales, los programas y proyectos para la asistencia, la atención y la reparación de las víctimas de la violencia y/o del conflicto armado, entre otras actividades.

El Departamento Administrativo de la Prosperidad Social tiene como reto principal lograr un avance en la superación de la pobreza; avanzar en la inclusión de la población vulnerable y víctima de la violencia y/o del conflicto armado; acercarse a la consolidación de los territorios a través de la presencia del Estado, buscando la senda de la prosperidad y la senda de la reconciliación.

De manera precisa, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social es la entidad del Gobierno Nacional que es considerada la cabeza del Sector de Inclusión Social y Reconciliación. Son entidades adscritas al Departamento Administrativo mencionado, las siguientes:

1. La Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema –ANSPE-.
2. La Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.
3. La Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial.
4. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF-.
5. El Centro de Memoria Histórica.

De acuerdo con el artículo 170 de la Ley 1448 de 2011, el Gobierno Nacional deberá encargarse de hacer todos los ajustes a las entidades y organismos que tienen funciones relacionadas con la temática consagrada en la ley. La finalidad para hacer estos ajustes es evitar que exista una duplicidad de funciones dentro de la institucionalidad colombiana. El término para esta etapa de transición en la



institucionalidad del Sector de Inclusión Social y Reconciliación es de un año a partir de la vigencia de la ley.



3. LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas fue creada por el artículo 166 de la Ley 1448 de 2011, como una entidad con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial.

El Decreto 4157 del 3 de noviembre de 2011 determinó que la Unidad Administrativa Especial fuera una entidad adscrita al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, cuando inicialmente el artículo 166 de la Ley de Víctimas la había adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Las funciones de esta Unidad Administrativa Especial están señaladas en el artículo 168 de la Ley 1448 de 2011, así como en el artículo 3° del Decreto 4802 de 2011 *“Por el cual se establece la estructura de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas”*.

Este último artículo textualmente dispone:

“La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas cumplirá las siguientes funciones:

- 1. Aportar al Gobierno Nacional los insumos para el diseño, adopción y evaluación de la Política Pública de Atención y Reparación a las Víctimas garantizando el enfoque diferencial.*
- 2. Promover y gestionar con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas la flexibilización y articulación de la oferta institucional para la atención, asistencia y reparación de las víctimas.*
- 3. Coordinar con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, la asignación y transferencia a las entidades territoriales de los recursos presupuestales requeridos para la ejecución de los planes, proyectos y programas de atención, asistencia y reparación a las víctimas de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011.*
- 4. Coordinar la relación nación-territorio, para efectos de atención y reparación de las víctimas en los términos de la Ley 1448 de 2011, para lo cual participará en los Comités Territoriales de Justicia Transicional.*



5. *Implementar los mecanismos y estrategias para la efectiva participación de las víctimas, con enfoque diferencial, en el diseño de los planes, programas y proyectos de atención, asistencia y reparación.*
6. *Ejercer la Secretaría Técnica del Comité Ejecutivo para la Atención y la Reparación a las Víctimas.*
7. *Desarrollar estrategias en el manejo, acompañamiento, orientación y seguimiento de las emergencias humanitarias y atentados terroristas en el marco del artículo 168 de la Ley 1448 de 2011.*
8. *Implementar, de acuerdo con sus competencias, acciones para generar condiciones adecuadas de habitabilidad en caso de atentados terroristas donde las viviendas han sido afectadas, en coordinación con las entidades competentes.*
9. *Entregar la asistencia y ayuda humanitaria a las víctimas en los términos de los artículos 47, 64 y 65 de la Ley 1448 de 2011 y en las normas que la reglamenten*
10. *Coordinar la creación, implementación y fortalecimiento de los Centros Regionales de Atención y Reparación y gerenciarlos en los términos de la Ley 1448 de 2011 y en las normas que la reglamenten.*
11. *Implementar acciones para brindar atención oportuna en la emergencia de los desplazamientos masivos.*
12. *Realizar esquemas especiales de acompañamiento y seguimiento a los hogares víctimas y contribuir su inclusión en los distintos programas sociales que desarrolle el Gobierno Nacional.*
13. *Coordinar los retornos y/o reubicaciones de las personas y familias que fueron víctimas de desplazamiento forzado, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 66 de la Ley 1448 de 2011 y en las normas que la modifiquen, adicionen o reglamenten.*
14. *Implementar el Programa de Reparación Colectiva en los términos de los artículos 151 y 152 de la Ley 1448 de 2011.*
15. *Apoyar la implementación de los mecanismos necesarios para la rehabilitación comunitaria y social de las víctimas.*
16. *Diseñar e implementar el programa de acompañamiento para promover una inversión adecuada de los recursos que reciba la víctima a título de indemnización administrativa.*
17. *Administrar el Fondo para la Reparación de las Víctimas y pagar las indemnizaciones judiciales ordenadas en el marco de la Ley 975 de 2005.*
18. *Operar la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas, incluyendo la interoperabilidad de los distintos sistemas de información para la atención y reparación a las víctimas.*



19. *Implementar y administrar el Registro Único de Víctimas, garantizando la integridad de la información.*
20. *Las demás que le sean asignadas conforme a su naturaleza”.*



4. LA TRANSICIÓN DE ACCIÓN SOCIAL A LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL

El período de transición desde la expedición de la Ley 1448 de 2011, y con posterioridad a la expedición de la misma, no fue para nada estático; por el contrario, fue un período de tiempo que requirió de un esfuerzo humano significativo, de un trabajo mancomunado de muchos sectores del Gobierno nacional y que llevó a la expedición del Documento CONPES 3712 del 1° de diciembre de 2011 titulado Plan de Financiación para la Sostenibilidad de la Ley 1448 De 2011.

Fue así como la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 requirió la puesta en marcha de la nueva institucionalidad, la que se iba a encargar de la atención, la asistencia y la reparación integral de las víctimas de la violencia.

En desarrollo de la implementación de la Ley 1448 de 2011, se expidieron una serie de decretos reglamentarios, entre los cuales merece resaltarse, el Decreto Ley 4155 del 3 de noviembre de 2011, acto administrativo que transformó la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – ACCIÓN SOCIAL- en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS-. Los artículos 32 y 41 de este Decreto dispusieron que el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social asumiera las funciones de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas hasta el 1° de enero de 2012, como efectivamente ocurrió.

A su vez, fue expedido el Decreto 4802 del 20 de diciembre de 2011, por el cual se estableció la estructura interna de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. En este Decreto, se estableció también que las funciones de la Unidad Administrativa Especial serían asumidas por el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social hasta el 1° de enero de 2012, fecha a partir de la cual, serían asumidas por la Unidad Administrativa Especial acabada de citar.

Con posterioridad a la expedición de los decretos reglamentarios, y una vez entró en funcionamiento la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, se formalizó el Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 002 de 2012, cuyo objeto es:

“Brindar apoyo y asesoría, por parte del DPS a la UNIDAD, en los procesos operacionales, tales como los



de gestión financiera y presupuestal, de talento humano, documental, administrativa, tecnológica, de servicio al cliente y de contratación, poniendo a disposición los recursos humanos, técnicos, operativos y logísticos necesarios para desarrollar los fines y objetivos que le corresponden a la UNIDAD. La suscripción del presente Convenio está dirigido a mejorar la calidad de los procesos operativos y misionales y reducir los costos”.

Para lograr acercarse al cumplimiento en la ejecución de las operaciones propuestas, se hizo necesario compartir un esquema de servicios entre el Departamento de Prosperidad Social y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

La Procuraduría General de la Nación considera que la creación de la Unidad Administrativa Especial fue una decisión acertada del Congreso de la República. Sin embargo, una vez hecho el análisis de la información entregada por la Unidad a la Procuraduría, este organismo de control considera que la puesta en marcha de la Unidad Administrativa Especial, denota una falta de eficiencia y de interés por parte del Gobierno Nacional porque no se tomaron las previsiones necesarias que evitaran, en su momento, la parálisis del Programa de Reparación Administrativa, no contar con el personal indispensable para el desarrollo de las funciones y las dificultades que enfrentaba Acción Social, por ejemplo.



5. EL REGISTRO DE VÍCTIMAS

La Ley 1448 de 2011 dedica el capítulo II del Título V al Registro Único de Víctimas. Los artículos 154 a 158 de este conjunto normativo otorgan un espacio a temas como el registro único de víctimas, la solicitud de registro de las víctimas, el procedimiento de registro, los recursos contra la decisión del registro y las actuaciones administrativas que se adelanten en relación con el registro de las víctimas.

Por su parte, el artículo 16 del Decreto 4800 de 2011 consagra la definición de registro de víctimas: “una herramienta administrativa que soporta el procedimiento de registro de las mismas”, lo cual implica que es un elemento de utilidad para la identificación de la población que ha sufrido un daño en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011.

Tanto el artículo 154 de la Ley 1448 de 2011, como el artículo 17 del Decreto 4800 de 2011, disponen que la entidad responsable del manejo del Registro Único de Víctimas es la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Teniendo en cuenta que es un tema neurálgico y de trascendencia nacional, la Procuraduría remitió a la Directora de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas una comunicación de fecha 12 de enero de 2012 con las observaciones respecto del formato único de declaración para la solicitud de inscripción en el registro único de víctimas, así:

1. El formato es un instrumento complejo y le solicita información a las víctimas que trasciende la establecida en el Decreto 4800 de 2011 “*Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones*”.
2. El formulario contiene definiciones jurídicamente inexactas.
3. Las definiciones de las conductas victimizantes son imprecisas y no se ajustan a la realidad.
4. El diligenciamiento del formulario demanda muchas veces una dedicación del funcionario que lo está haciendo de entre aproximadamente una hora y media a dos horas, situación que es preocupante por el número de víctimas existentes.

El día 13 de enero de 2012 el Procurador General de la Nación hizo un llamado al Gobierno Nacional, para que superara los inconvenientes que se estaban presentando con el registro único de víctimas y las dificultades que se avizoraban



en el corto y mediano plazo con la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras².

5.1 El Formato Único de Declaración para la Solicitud de Inscripción en el Registro Único de Víctimas

La Procuraduría General de la Nación, en su momento, formuló las siguientes observaciones:

- La complejidad del formato y el tiempo que se requiere para diligenciar el formulario único de declaración: la Unidad Administrativa Especial responde que la complejidad del formulario la define el número de víctimas y el número de hechos victimizantes, para concluir que el proceso de aprendizaje de los funcionarios y la experticia que han adquirido en relación con el diligenciamiento de los formularios, ha disminuido el tiempo requerido para ello.
- El formato exige la declaración bajo la gravedad de juramento, requisito que no está previsto en la ley: la Unidad Administrativa Especial responde que esta observación ya fue tomada en cuenta en el formato que se encuentra en trámite de impresión.
- Algunas preguntas del formato son innecesarias: la Unidad Administrativa contestó que algunas preguntas sí son relevantes para el proceso de valoración.
- La información necesaria para responder muchas de las preguntas consignadas en el formato reposa en otras entidades públicas que pueden colaborar en la gestión correspondiente: la Unidad Administrativa Especial responde que la mejor oportunidad de conseguir de viva voz del declarante es en ese momento, además porque parte de esa información que se encuentra en los archivos de otras entidades puede estar desactualizada.
- El formato contiene definiciones jurídicamente inexactas: la Unidad Administrativa Especial contesta que las definiciones fueron ajustadas de acuerdo a como se encuentran en la guía de valoración.

² Boletín de Prensa 015 de la Procuraduría General de la Nación, viernes 13 de enero de 2012.



- El formato no se encuentra disponible en todos los municipios del país: la Unidad Administrativa Especial responde que los formatos fueron distribuidos a 1.242 oficinas del Ministerio Público, cubriendo así la totalidad de los municipios existentes.

En relación con las observaciones formuladas, este ente de control instó a la Unidad Administrativa Especial para que antes de que se impriman los nuevos formularios, se conozcan los mismos y evitar así inconvenientes e inconsistencias en desmedro de las víctimas.

5.2. El Registro Único de Víctimas

El proceso de recepción de declaraciones a luz de la normatividad anterior y a la luz de la Ley 1448 de 2011. Se le preguntó a la Unidad Administrativa Especial por el número de declaraciones que han llegado en desarrollo de la Ley 1448 de 2011, cuántas han sido ya valoradas y por la posición que la entidad ha asumido frente a los lineamientos de la Ley 1448 de 2011 y del Decreto 4800 de 2011.

La Unidad Administrativa Especial respondió que a partir del 20 de diciembre de 2011 –fecha de promulgación del Decreto 4800 de 2011- y hasta el 18 de abril de 2012, se han recibido 52.657 declaraciones, de las cuales 14.817 corresponden al formato de desplazamiento –RUPD- y 37.840 corresponden al formato nuevo de registro único de víctimas.

Complementó la Unidad Administrativa Especial en su respuesta, manifestando que esa misma entidad es la encargada de definir los criterios de valoración de las declaraciones, los cuales deben ser aprobados por el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas.

Fue así como, según lo manifestó la Unidad Administrativa Especial, se procedió a formular la propuesta correspondiente en la sesión del Comité Ejecutivo de finales del año 2011: se hicieron observaciones por parte del Comité y la Unidad Administrativa Especial hizo los ajustes del caso a la propuesta. Sin embargo, el Comité no se ha reunido en lo corrido del año 2012 y en consecuencia, las 52.657 declaraciones recibidas hasta el 18 de abril de 2012, aún no han sido valoradas de manera definitiva.

En comunicación suscrita por la Doctora Paula Gaviria Betancur, Directora de la Unidad, se indica que la Unidad Administrativa Especial ha adelantado el estudio de 15.856 solicitudes, fundamentándose en los criterios ajustados por la misma



entidad, pero que no han sido confirmados por el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas, de los cuales corresponden 14.012 declaraciones al formato de desplazamiento, mientras que únicamente 1.844 corresponden al formato nuevo de registro único de víctimas. Esta última cifra apenas corresponde a cerca del 5% de la totalidad de declaraciones nuevas recibidas en el formato nuevo para la inscripción en el Registro Único de Víctimas.

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas tiene la responsabilidad del funcionamiento del Registro Único de Víctimas, para lo cual el artículo 154 de la Ley 1448 de 2011 señala el término de un año a partir de la promulgación de la ley, para recibir de Acción Social el Registro Único de Población Desplazada.

Respecto a la solicitud de registro de víctimas, el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 señala el término de cuatro (4) años para que las personas que fueron victimizadas con anterioridad a la promulgación de la ley, rindan una declaración ante el Ministerio Público, mientras que el término será de dos (2) años para quienes fueron victimizados con ocasión de unos hechos que ocurrieron con posterioridad a la promulgación de la ley.

Finalmente, el artículo 156 de la Ley 1448 de 2011 le señala a la Unidad Administrativa Especial un término máximo de sesenta (60) días hábiles para tomar una decisión sobre el otorgamiento o la denegación de inscripción en el registro.

La Procuraduría General de la Nación llama la atención sobre el cumplimiento de los términos legales, por cuanto de una parte el año para recibir el Registro Único de Población Desplazada de Acción Social está a punto de vencerse y por cuanto el término de sesenta (60) días hábiles para responder sobre el otorgamiento o la denegación de la inscripción en el registro único de víctimas, no se está cumpliendo, de acuerdo con la información entregada por la misma Unidad Administrativa Especial a este ente de control.

Por lo tanto, la inscripción de los declarantes en el Registro Único de Víctimas, a la luz de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, sigue siendo una mera expectativa, que no modifica en ninguna medida, la situación de las víctimas a la



luz del Decreto 1290 de 2008. Se demuestra lo anterior con las cifras entregadas por la misma Directora General de la Unidad Administrativa Especial³.

Analizadas las respuestas entregadas por la Unidad Administrativa Especial, se tiene que decir por parte de la Procuraduría General de la Nación que se consideran acertadas las buenas intenciones que se tienen frente a los requerimientos de las víctimas, pero desafortunadamente llama la atención que el proceso no ha avanzado nada frente a lo que se dejó con corte 20 de diciembre de 2011 y tampoco se han visto progresos a partir de esta fecha, y menos cuando ya se sabe que las declaraciones nuevas, bajo el formato nuevo de registro único de víctimas, se encuentra en una situación de estancamiento verdaderamente alarmante.

La Procuraduría igualmente ha podido constatar que aún existen 15856 solicitudes sin respuesta definitiva por parte de la Unidad Administrativa Especial, con corte a 16 de abril de 2012, debido a que el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no ha tomado una decisión definitiva sobre los parámetros de evaluación de las solicitudes propuestos por la Unidad Administrativa Especial, con los ajustes sugeridos por este mismo ente⁴.

³ Oficio suscrito por la Doctora Paula Gaviria Betancur, Directora General de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, radicado en correspondencia de la PGN el día 23 de abril de 2012.

⁴ Oficio suscrito por la Doctora Paula Gaviria Betancur, Directora General de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, radicado en correspondencia de la PGN el día 23 de abril de 2012.



6. LA AYUDA HUMANITARIA

La ayuda humanitaria es uno de los temas fundamentales que tenía entre sus funciones Acción Social. Por esta razón, fue necesario preguntarle a la Unidad Administrativa Especial por la actualidad de la entrega de las ayudas con el Banco Agrario en lo que va corrido de este año, por las dificultades que se han tenido en las entregas, por las acciones que se han adelantado para estos efectos y por las estrategias que se han adoptado para superar los obstáculos en la atención a las víctimas.

En comunicación radicada en la PGN el día 23 de abril del año en curso, la Directora General de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas respondió que la entidad a su cargo ha continuado de manera ininterrumpida con la entrega de atención humanitaria, a pesar de las dificultades logísticas que se han presentado con ocasión de la transición institucional.

Precisó la Unidad Administrativa Especial que una de las primeras tareas iniciada por el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, y finalizada por la misma, fue la de atender todas las solicitudes de atención humanitaria presentadas en el año 2011, que se encontraban pendientes por pagar, con una adición presupuestal de \$ 70.000 millones de pesos que habían quedado en cuentas por pagar en el año 2011 para el año 2012. Así las cosas, fue que se pudieron colocar para pago en febrero de 2012, 89.331 solicitudes, tal como se desprende de la comunicación radicada por la Unidad Administrativa Especial en la PGN el día 23 de abril del presente año⁵.

Luego, el día 30 de marzo de 2012, por un monto de \$ 31.556 millones de pesos, con partidas presupuestales de la vigencia de 2012, se realizó una colocación masiva de giros de ayuda humanitaria, para dar así respuesta a 35.610 solicitudes radicadas en el año 2012, las cuales fueron tramitadas y giradas en las diferentes oficinas del Banco Agrario ubicadas en el territorio nacional⁶.

⁵ Oficio suscrito por la Doctora Paula Gaviria Betancur, Directora General de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, radicado en correspondencia de la PGN el día 23 de abril de 2012.

⁶ Oficio suscrito por la Doctora Paula Gaviria Betancur, Directora General de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, radicado en correspondencia de la PGN el día 23 de abril de 2012.



Finalmente, la Directora General de la Unidad Administrativa Especial incluye en su comunicación un cuadro resumen de pagos de ayudas humanitarias entre los años 2007 y 2011, así como lo que se ha pagado por parte de la Unidad Administrativa Especial en el año 2012, así:

CUADRO N° 1
SOLICITUDES DE AYUDA HUMANITARIA RECIBIDAS VS. HOGARES
ATENDIDOS, CON LOS RECURSOS DESTINADOS PARA EL EFECTO:

AÑO	SOLICITUDES DE AYUDA HUMANITARIA	HOGARES ATENDIDOS	RECURSOS
2007	25.640	25.044	\$ 20.069.233.600
2008	134.463	113.170	\$ 104.209.686.760
2009	298.846	229.713	\$ 258.315.840.000
2010	307.995	282.353	\$ 296.255.631.000
2011	683.449	543.276	\$ 603.592.763.000
2012	105.276	105.244	\$ 89.727.442.250
TOTAL	1.555.669	1.298.800	\$ 1.372.170.596.610

Fuente: Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, abril de 2012.

En este sentido, la Procuraduría General de la Nación reconoce que ha habido avances con relación a la solución de solicitudes de ayuda humanitaria durante el año 2011 y lo que va corrido del año 2012.



7. LOS CENTROS REGIONALES DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL

La Procuraduría General de la Nación tiene preocupaciones sobre la cobertura de la atención a las víctimas en el nivel territorial.

La Procuraduría, mediante requerimiento 1110-460000008-IUS 63863/12-1395-DFES, solicitó a la Unidad Administrativa Especial informara el número de centros regionales de atención y reparación que se van a crear, cuántos centros regionales se han creado y por la estructura administrativa de cada uno ellos.

En relación con el número de centros regionales de atención que se van a crear, la Unidad Administrativa Especial informó que se van a instalar veinte (20) direcciones territoriales y se va a priorizar en la instalación de veintisiete (27) centros regionales de atención, en cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto 4802 de 2011 –acto administrativo que contiene la estructura de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas-⁷.

Como información adicional, y teniendo en cuenta el Banco de Proyectos de la Unidad Administrativa Especial, esta entidad ha recibido treinta y nueve (39) iniciativas territoriales para instalar un centro regional.

Sobre el número de centros regionales que se han creado hasta el momento, la Unidad Administrativa Especial respondió que se ha creado únicamente un (1) centro regional ubicado en la ciudad de Bogotá, pero que la atención se continúa prestando en los sesenta y tres (63) puntos de atención y orientación para las víctimas ya existentes.

Sobre la estructura administrativa que cada uno de los centros regionales va a tener, la Unidad Administrativa Especial contestó que desde la Alcaldía se están proporcionando los recursos necesarios para el funcionamiento del mismo, pero no concretó la respuesta.

La Procuraduría General de la Nación manifiesta nuevamente su alerta por cuanto considera que las gestiones para crear los centros regionales de atención y reparación se han adelantado lentamente, lo que demuestra que el ámbito de

⁷ Oficio suscrito por la Doctora Paula Gaviria Betancur, Directora General de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, radicado en correspondencia de la Pgn el día 23 de abril de 2012.



aplicación de la Ley 1448 de 2011 en los niveles territoriales se encuentra estancado.

A pesar que la entidad manifiesta que la atención se continúa prestando con normalidad, la realidad demuestra otra cosa, demuestra que el inicio de actividades de la Unidad Administrativa Especial ha tenido obstáculos como la inscripción en el registro único de víctimas, lo cual demuestra niveles de atraso como los que ya se conocían en el pasado.

Así mismo, para la Procuraduría es preocupante que en la puesta en marcha de los Centros Regionales sólo se tenga en cuenta la visión del nivel central porque la decisión de establecerlos depende de los criterios de la Unidad Administrativa Especial. Desconociéndose de esta manera, que existe un gran número de víctimas invisibilizadas en municipios que carecen de muchos de los servicios que debe brindar el Estado, desde la perspectiva de atención integral. La solución a lo anterior no es que las víctimas se desplacen hasta el sitio donde se piensan instalar los centros de atención, sin que se vislumbre por parte de la Unidad Administrativa Especial, una solución a dicha problemática.



8. LA REPARACIÓN ADMINISTRATIVA

8.1. El Programa de reparaciones administrativas

La Procuraduría General de la Nación hizo seguimiento a la ejecución del programa de reparación administrativa en el marco del Decreto 1290 de 2008, encontrando las siguientes problemáticas:

- La dilación en los procedimientos para hacer efectivas la reparación administrativa que atenta contra los derechos de las víctimas, lo cual se traduce en que se desconoció el objetivo principal para el cual fue expedido el Decreto 1290 de 2008, cual fuera el de reparar a las víctimas de manera anticipada y rápida, brindándoles una posibilidad distinta y menos dispendiosa que la vía judicial para obtenerla.
- El incremento significativo de la interposición de acciones de tutela, y en el mismo sentido, el incremento en el desacato a las decisiones judiciales expedidas.
- La falta de respuesta oportuna y de fondo a las peticiones elevadas que contraviene la garantía del núcleo esencial del derecho de petición, que no es otra que la obtención consecuente de una respuesta pronta, oportuna y completa sobre el asunto respecto del cual se consulta.
- Falta de estudios y valoraciones minuciosas para resolver los recursos de reposición.
- Riesgo consistente en que se produzca un crecimiento exponencial de los registros bajo la categoría de reserva técnica, situación que puede terminar siendo contraproducente y derivar finalmente en dilaciones y postergaciones con consecuencias tan graves para los solicitantes de reparación, como las que puede acarrear la negación de facto del reconocimiento de su condición de víctima.

La Procuraduría General de la Nación reconoció en el informe de seguimiento de marzo de 2012, la labor adelantada con las reparaciones administrativas, pero también tuvo que reconocer que se presentaron inconsistencias en el diseño del



programa que sería deseable que no se volvieran a presentar⁸. Estas inconsistencias son el personal insuficiente para el desarrollo de las actividades que demanda la asunción del proceso de reparación administrativa (solución oportuna de derechos de petición, estudio y proyección de fallos frente a recursos interpuestos, así como frente a acciones de tutela interpuestas), el desarrollo y unificación de los sistemas de información y la orientación, asesoría y apoyo a las víctimas en todas las instancias del proceso de solicitud y eventual obtención de la reparación administrativa.

Se tuvo personal insuficiente para el desarrollo de las actividades que conlleva una responsabilidad como ésta y se solicitó que hubiese una planta suficiente para el análisis y/o estudio de los formularios que se presentaron y de la documentación aportada con ellos⁹.

La Procuraduría consideró que se debía disponer del personal necesario para cumplir con la respuesta oportuna de los derechos de petición que se presenten, con el estudio y proyección de los fallos de los recursos de reposición que se interpongan y con la respuesta oportuna de las acciones de tutela que se interpongan, con la finalidad en este último caso, de evitar que se llegara a incurrir en desacato.

La Procuraduría recomendó en su momento¹⁰, que cuando se fuera a implementar un registro de víctimas, debía pensarse en que el fenómeno de la centralización administrativa es el enemigo número uno de los principios de legalidad, de eficiencia, de eficacia, de economía y de celeridad. Así las cosas, la solución más efectiva podía consistir en descentralizar esa labor para que el trámite dejara de ser engorroso y la solución a las necesidades de los solicitantes fuera oportuna y expedita.

8.2. Estado actual del programa de reparaciones

A pesar de las recomendaciones de la Procuraduría General de la Nación en el sentido que la nueva normatividad incluyera soluciones precisas a lo que ya se conocía, se recibió en la PGN el día 22 de marzo de 2012, una comunicación

⁸ Informe de Seguimiento al Programa de Reparación Individual por Vía Administrativa. Procuraduría General de la Nación – Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Bogotá, marzo de 2012.

⁹ Idem.

¹⁰ Idem.



suscrita por la Directora General de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en la que parece que la situación no ha cambiado mucho frente a lo que se informó en su momento por parte de Acción Social.

En la comunicación, antes citada, la Directora de la Unidad Administrativa Especial manifestó que, con corte a 31 de enero de 2012, se contaba con un registro de 440.819 solicitudes de reparación individual por vía administrativa, de las cuales se encontraban registradas en el sistema de información del programa –SIRA-, un total de 335.160 de ellas y se habían anulado un total de 3.087 de éstas hasta esa fecha, para un universo de peticiones registradas en el sistema que ascendía a 332.076. Así las cosas, informó que las restantes 105.659 solicitudes no estaban registradas en el sistema por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, pero que de todos modos a esa fecha, se encontraban en proceso de inclusión en el sistema.



9. PRESUPUESTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL

Para los efectos de asignar el presupuesto a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, fue necesario llegar al estudio general sobre los efectos económicos de la expedición de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios.

Fue así como el Gobierno Nacional expidió el documento CONPES 3712 del 1° de diciembre de 2011 para referirse al Plan de Financiación para la Sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011, para dar cumplimiento a lo preceptuado por el artículo 19 del conjunto normativo citado.

De conformidad con este artículo 19, el objetivo principal que se debe perseguir es el de propender por la sostenibilidad de las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral a la que tienen derecho las víctimas.

El plan de financiación debió ser proyectado a un término de diez (10) años, implicando para lograr este cometido, un esfuerzo de todo el Estado colombiano que colabore a que las víctimas recuperen el modelo de vida que tenían antes de ser victimizadas. Este plan de financiación incluyó la explicación de los principios de progresividad, que incluye el restablecimiento y goce efectivo de los derechos humanos (artículo 17 de la Ley 1448 de 2011); de gradualidad, que incluye un marco temporal, espacial y de recursos definidos (artículo 18 de la Ley 1448 de 2011); y de sostenibilidad, que incluye la consulta de metas fiscales de mediano plazo, para así poder dar cumplimiento al principio de sostenibilidad fiscal que se encuentra consagrado en el Acto Legislativo 03 de 2011.

De acuerdo con lo anterior, el documento CONPES 3712 del 1° de diciembre de 2011 manifestó que el costo asociado con la financiación de la Ley 1448 de 2011 durante el período 2012 a 2021 ascenderá a \$ 54,9 billones de pesos, a precios del año 2011, de los cuales \$ 31,6 billones de pesos se dedicarán al costeo de los derechos específicos de las víctimas, mientras que \$ 23,3 billones de pesos no están asociados a la condición de víctimas.

Entonces, y para los efectos de conocer los gastos prioritarios de la Unidad Administrativa Especial, fue necesario preguntarle a la entidad mencionada por el presupuesto que le fue asignado para la vigencia 2012, así como por los rubros presupuestales prioritarios por concepto de gastos de funcionamiento e inversión, y manifestó lo siguiente:



Respecto al presupuesto asignado para la vigencia 2012, nos entregó el siguiente cuadro:

CUADRO N° 2
PRESUPUESTO ASIGNADO A LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL,
VIGENCIA 2012:

CONCEPTO	APROPIACIÓN VIGENCIA 2012
Funcionamiento	\$ 954.032.831.960
Inversión	\$ 769.003.000.000
TOTAL	\$ 1.723.035.831.960

Fuente: Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, abril de 2012.

Con relación a los rubros presupuestales prioritarios de gastos de funcionamiento, la Unidad Administrativa Especial contestó a la pregunta de la siguiente manera:

CUADRO N° 3
RUBROS PRESUPUESTALES PRIORITARIOS DE GASTOS DE INVERSIÓN
DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL, VIGENCIA 2012:

CONCEPTO	APROPIACIÓN VIGENCIA 2012
Gastos de Personal	\$ 10.831.450.043
Gastos Generales	\$ 10.451.000.000
Fondo para la Reparación	\$ 888.517.551.960
TOTAL	\$ 954.032.831.960

Fuente: Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, abril de 2012.

Finalmente, sobre los rubros presupuestales prioritarios de gastos de inversión, la Unidad Administrativa Especial se manifestó de la siguiente manera:



CUADRO N° 4
RUBROS PRESUPUESTALES PRIORITARIOS DE GASTOS DE
INVERSIÓN DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL, VIGENCIA
2012:

CONCEPTO	APROPIACIÓN VIGENCIA 2012
Asistencia Atención Integral a Víctimas	\$ 73.582.000.000
Diseño, Implementación y Ejecución de la Política Pública para la Atención a Víctimas a nivel nacional	\$ 105.822.000.000
Prevención, Atención a la Población Desplazada a nivel nacional	\$ 589.599.000.000
TOTAL	\$ 769.003.000.000

Fuente: Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, abril de 2012.

En reunión sostenida con funcionarios de la Dirección de Gestión Social y Humanitaria de la Unidad Administrativa Especial el día 17 de abril de 2012 en las instalaciones de esa entidad, ellos manifestaron que la dificultad que se ha tenido es en la demora en la aprobación del Programa Anual Mensualizado de Caja – PAC- por parte de las autoridades de hacienda pública del Gobierno Nacional.

El Programa Anual Mensualizado de Caja –PAC- es un instrumento mediante el cual se define el monto mensual de fondos disponibles en la cuenta única nacional, para los órganos financiados con recursos de la nación, para que puedan cumplir sus compromisos adquiridos.

La Procuraduría General de la Nación manifiesta su preocupación, por cuanto en últimas, los afectados directos con esas medidas son las víctimas. Las normas con los procedimientos podrán establecer unos términos y en la realidad los resultados reales reflejan una situación totalmente diferente. De nada sirve tener la apropiación presupuestal para el año 2012, cuando el trámite de la aprobación queda sujeto a la voluntad exclusiva de las autoridades económicas del país y la entrega de las partidas a los realmente afectados en su calidad de víctimas, se torna más larga que lo que las normas correspondientes señalan para el efecto.

En relación con el presupuesto para la reparación de las víctimas, el documento CONPES 3712 del 1° de diciembre de 2011 especificó que la partida presupuestal necesaria por este concepto era de \$ 6,13 billones de pesos. De acuerdo con la



información entregada por la Unidad Administrativa Especial, la cifra para el Fondo para la Reparación fue de \$ 888.517.551.960, valor que es inferior a lo estimado en el documento citado.

Para poder cumplir con las normas presupuestales, basta con que las entidades encargadas del desarrollo y manejo de la ley de víctimas contribuyan a la sostenibilidad del plan en el mediano plazo, esto es, el plan de financiación de la Ley 1448 de 2011 tiene en cuenta el marco fiscal de mediano plazo 2011, en el cual ya se encuentra incluida la nueva institucionalidad fiscal¹¹.

¹¹ Documento CONPES 3712 del 1º de diciembre de 2011.



10. NÓMINA DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL

La Procuraduría General de la Nación en dos oportunidades, Informes de Seguimiento al Programa de Reparación Individual por Vía Administrativa de abril de 2010 y marzo de 2012, manifestó su preocupación sobre la insuficiencia del personal que iba a tener la responsabilidad de responder oportunamente las tareas confiadas a la nueva institucionalidad, dados los retrasos identificados en tareas tales como la respuesta oportuna de los derechos de petición, la resolución de los recursos interpuestos contra los actos administrativos proferidos y la respuesta dentro de los términos legales, de las acciones de tutela interpuestas contra la entidad que en su momento era Acción Social, y que fue uno de los puntos neurálgicos de esa entidad.

La Procuraduría consideró necesario preguntar a la Unidad Administrativa Especial por el estimativo de funcionarios que van a ser nombrados en la planta de la entidad, por el número de funcionarios posesionados actualmente y por el número de personas que se encuentran vinculadas a la misma mediante un contrato de prestación de servicios.

Por oficio radicado en la Procuraduría el día 23 de abril de 2012, la Directora General de la Unidad Administrativa Especial informó que la planta aprobada fue de 857 cargos, la cual estiman estará en funcionamiento en su totalidad en el mes de junio de 2012. A la fecha de entrega de esta información -23 de abril de 2012-, se encontraban posesionados 98 funcionarios y había 743 contratos de prestación de servicios vigentes.

En el mismo oficio, la Unidad Administrativa Especial manifestó que el nivel directivo de la entidad está integrado por un (1) director general, un (1) subdirector general, un (1) secretario general, dos (2) jefes de oficina, cinco (5) directores técnicos, nueve (9) subdirectores técnicos y veinte (20) directores regionales.

De la respuesta escrita de la Unidad Administrativa Especial radicada en la Procuraduría el día 14 de marzo de 2012, se tiene que se encontraban posesionados al 14 de marzo de 2012, la Directora General, el Secretario General, un (1) jefe de oficina, dos (2) directores técnicos, cuatro (4) subdirectores técnicos y dos (2) directores regionales, así como informaron que estaban en proceso de nombramiento uno (1) de los directores técnicos, una (1) de las subdirectoras técnicas y dos (2) de los directores territoriales.



La Procuraduría General de la Nación manifiesta su preocupación frente al hecho de que únicamente se encuentra posesionada, al 14 de marzo de 2012, aproximadamente el 11.5% de la planta de funcionarios aprobada. Adicionalmente, llama la atención sobre la cantidad de contratos de prestación de servicios vigentes. Se considera por parte de este ente de control que una planta de funcionarios posesionados de 98 no es lo suficiente para asumir con la celeridad que se requiere, las funciones que se encuentran establecidas en el Decreto 4802 de 2011 para la Unidad Administrativa Especial, muy a pesar que se encuentren vinculadas por contrato de prestación de servicios otras 743 personas.



11. DEBILIDADES DE LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD

La Procuraduría General de la Nación ha manifestado la preocupación en el sentido que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- esté adscrito al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

En comunicación dirigida a la alta consejera presidencial para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa, al director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a la directora del Departamento Administrativo de la Función Pública, al director general del ICBF y al director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia¹² les exhortó para que se estudie la ampliación de los considerandos, objetivos y funciones contenidos en el Decreto 4155 de 2011 que creó el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, evalúe la adscripción del ICBF al mismo, y adopte las medidas necesarias para que, desde la nueva organización del Estado, se atiendan a los niños, niñas y adolescentes, con una mirada diferencial, prevalente e integral.

Para la Procuraduría, el enfoque de protección de los derechos de quienes figuran como destinatarios del Decreto 4155 (la población pobre, los grupos vulnerables, la población víctima de la violencia y la población discapacitada) dista ampliamente del enfoque de derechos y de la perspectiva de la protección integral de los derechos de la infancia y la adolescencia, en el cual Colombia ha venido avanzando significativamente desde la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, reflejado en la expedición del Código de la Infancia y la Adolescencia en el año 2006.

La Procuraduría considera, además, que el Decreto 4156 de 2011, al adscribir el ICBF al Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, podría desnaturalizar las funciones de ese Instituto, puesto que la protección de los derechos de la infancia y la adolescencia no debe darse a través de las mismas políticas sociales establecidas para los grupos vulnerables, personas en situación de discapacidad y víctimas de la violencia política. Para el Ministerio Público, con esta reforma se pone en duda que los niños, niñas y adolescentes son sujetos de derechos, y que el interés superior del niño, la protección integral y la prevalencia de sus derechos, son los principios rectores de la actuación de las autoridades y entidades que forman parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

¹² Boletín de Prensa de la Procuraduría General de la Nación del 12 de enero de 2012.



De acuerdo con lo anteriormente manifestado, la Procuraduría General de la Nación considera que no fue muy afortunada la decisión de adscribir el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar al Departamento Administrativo de la Prosperidad Social. Esta situación demuestra una falta de estudio y de planeación frente a una decisión tan trascendental, toda vez que la actual situación de los niños, las niñas y los adolescentes pone en duda si realmente son sujetos de derechos. Lo anterior, por cuanto queda la duda si hay unidad de materia actualmente, cuando este tema lo trataba antes el ICBF junto con Acción Social, y ahora lo viene asumiendo el ICBF como entidad adscrita al Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, ente este último integrante del Sector de Inclusión Social y Reconciliación, separando de este conocimiento al Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

Mientras que el Sector de Inclusión Social y Reconciliación del Gobierno Nacional no cumpla a cabalidad con el mandato que se desprende del artículo 170 de la Ley 1448 de 2011, en el sentido de hacer todos los ajustes a las entidades que integran este sector, y así evitar que lleguen a existir duplicidad de funciones en las mismas, en el término señalado como de etapa de transición que es de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la ley, estas entidades no pueden entrar a funcionar a cabalidad.

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas fue creada por el artículo 166 de la Ley 1448 de 2011, se le adscribió inicialmente al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República por el mismo conjunto normativo, para luego mediante el Decreto 4157 de 2011, determinar que la Unidad Administrativa Especial fuera una entidad adscrita al Departamento Administrativo de la Prosperidad Social. Nuevamente se demuestra que no hubo el suficiente estudio y planeación para tomar una decisión de tanta trascendencia al interior del Gobierno Nacional. Lamentablemente este nuevo obstáculo se presentó también dentro del mismo Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.

La transición de Acción Social a la Unidad Administrativa Especial no ha sido fácil, y menos lo ha sido cuando no se han atendido las recomendaciones que se vienen haciendo desde cuando se encontraba vigente el Decreto 1290 de 2008, y se hubieran podido evitar problemáticas que aún no han sido corregidas.

Sobre el presupuesto de la Unidad Administrativa Especial, la Procuraduría General de la Nación hace énfasis en que el objetivo principal del mismo es el de



propender por la sostenibilidad, específicamente la fiscal, de las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, para lo cual, se requiere un esfuerzo denodado del Gobierno Nacional en el cumplimiento de lo consagrado en el Acto Legislativo 03 de 2011 y en particular en la aplicación del Documento CONPES 3712 del 1° de diciembre de 2011.

Por otra parte, en relación con el presupuesto también, la aprobación del PAC por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público no puede sufrir dilaciones en un tema tan neurálgico y sensible como es el de las víctimas, toda vez que generaría un traumatismo en el cumplimiento del objetivo principal de la ley de víctimas.

No se puede incurrir en improvisaciones y demoras como se ha demostrado en el nombramiento y correspondiente posesión de la nómina de personal directivo y demás personal de la Unidad Administrativa Especial. Esta no es la manera para corregir los obstáculos que se tenían con la contestación extemporánea de derechos de petición y recursos, así como la solución extemporánea a acciones de tutela que derivaban en la generación de múltiples casos de desacato. Por el contrario, el Gobierno Nacional debe solucionar con efectividad y eficiencia el obstáculo de la vinculación del personal de nómina, así como también solucionar la existencia desbordada de personas vinculadas mediante contrato de prestación de servicios.

Sobre la existencia de un solo centro regional en la ciudad de Bogotá, queda una duda inmensa sobre el alcance regional que puede tener la aplicación de la Ley 1448 de 2011, muy a pesar que la Unidad Administrativa Especial manifiesta que se ha continuado prestando la atención correspondiente desde los sesenta y tres (63) puntos de atención y orientación a las víctimas.

Respecto al Formato Único de Declaración para la Solicitud de Inscripción en el Registro Único de Víctimas, la Procuraduría General de la Nación considera que no se pueden seguir presentando obstáculos en el diligenciamiento del mismo. Lo anterior, porque no puede ser una labor llena de dificultades y obstáculos, sino que por el contrario, debe ser una labor sencilla, a través de la cual se le pueda brindar una atención eficiente y eficaz a las víctimas del conflicto armado.

El hecho que el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas no se haya reunido por primera vez este año –información contenida en el oficio que la Unidad Administrativa Especial radicó en correspondencia de la PGN el día 23 de abril de 2012- simplemente demuestra una falta de eficiencia e interés en el cumplimiento de las funciones de este ente, pero a su vez ocasiona una demora



muchas veces injustificada, en dar una respuesta a las víctimas dentro del término de sesenta (60) días hábiles, después de haber rendido la correspondiente declaración.

A pesar de la labor que se ha cumplido en relación con el programa de reparaciones administrativas, de todos modos se han presentado inconsistencias en el diseño del mismo, las cuales lo deseable es que no se vuelvan a repetir.

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas nació, pero cinco (5) meses después de entrar en plena operabilidad, aún no despega en el cumplimiento integral de sus funciones, presentándose aún dificultades en su labor de atención y satisfacción de los requerimientos que se desprenden de la situación actual de las víctimas que ya han declarado. La pregunta que surge aquí es: ¿Qué le puede esperar a las víctimas que van a declarar en adelante si no se corrigen todas las situaciones planteadas en el presente informe?



RECOMENDACIONES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

De acuerdo con lo manifestado en el presente informe, la PGN formula las siguientes observaciones:

- 1.- Al Gobierno Nacional en general, se le exhorta a cumplir con lo dispuesto en el Documento CONPES 3712 del 1° de diciembre de 2011, en concordancia con el artículo 19 de la Ley 1448 de 2011 por tratarse del paso inicial para la financiación y sostenibilidad de la citada ley. Para esto, es necesario que el Gobierno Nacional, en el plazo de un (1) mes a partir del momento en que tenga conocimiento sobre la existencia del presente informe, remita a este ente de control un recuento sobre el cumplimiento de las normas presupuestales en relación con la ley de víctimas.
- 2.- Al Gobierno Nacional, y en especial al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se le insta para que agilice los procedimientos de la aprobación del PAC, sobre todo cuando se trate de temas tan neurálgicos como los que está manejando la Unidad Administrativa Especial, prioritariamente entratándose de lo que tiene que ver con las víctimas definidas en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011. Se otorga un plazo de un (1) mes a partir del momento que se tenga conocimiento sobre la existencia del presente informe, para que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público informe a este de control sobre el cumplimiento del presupuesto aprobado a finales del año pasado, en concordancia con lo dispuesto en el Documento CONPES 3712 del 1° de diciembre de 2011.
- 3.- Al Gobierno Nacional, y en especial al Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, se le exhorta a lo siguiente:
 - A seguir trabajando en el fortalecimiento del Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación y específicamente en el de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, para lo cual se insta a que en el término de un (1) mes a partir del momento en que se tenga conocimiento del presente informe, se envíe un recuento de las ejecutorias desarrolladas durante este primer año de vigencia de la Ley 1448 de 2011.
 - A agilizar la solución de la situación actual de la nómina de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Se otorga un plazo de un (1) mes a partir del momento en que tenga conocimiento sobre la existencia del presente informe, a la Unidad



Administrativa Especial con la finalidad que actualice a este ente de control la información que entregó en el oficio radicado en la PGN el día 23 de abril de 2012.

4.- Al Gobierno Nacional, y en especial al Departamento Administrativo de la Prosperidad Social y a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, se le insta a lo siguiente:

- A trabajar con la suficiente agilidad y eficiencia en el cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 170 de la Ley 1448 de 2011, en el sentido de terminar de hacer los ajustes necesarios a las entidades que integran el Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación dentro del término señalado en el artículo 170 de la Ley 1448 de 2011. En este sentido, se otorga un plazo de un (1) mes a partir del momento en que tenga conocimiento sobre la existencia del presente informe, para que se haga un recuento a este ente de control sobre el cumplimiento de la exigencia consagrada en la norma citada.
- A trabajar en la puesta al día de la labor de evaluación de las solicitudes de inscripción en el Registro Único de Víctimas, con la finalidad de poder cumplir con el término de sesenta (60) días hábiles establecidos en la Ley 1448 de 2011 para responder sobre el otorgamiento o la denegación de una solicitud de inscripción. Para lo anterior, se da un plazo de un (1) mes a partir del momento en que se tenga conocimiento sobre la existencia del presente informe, para ponerse al día en el estudio y solución de solicitudes de inscripción en el registro de víctimas, para lo cual se debe nombrar y/o colocar un personal idóneo que adelante estas labores, y a su vez informar a este de control sobre esta nueva situación.

5.- A la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, se le exhorta a lo siguiente:

- A trabajar con esfuerzo y detenimiento en la situación actual de los Centros Regionales de la misma entidad, para darle solución a la existencia de uno solo de éstos, el cual se encuentra ubicado en Bogotá. Lo anterior para dar respuesta real al alcance nacional de la normatividad sobre las víctimas. Se le otorga un plazo de un (1) mes al Gobierno Nacional, y de manera específica a la Unidad Administrativa Especial, a partir del momento en que tengan conocimiento sobre la existencia del presente informe, para que



hagan entrega de un plan piloto sobre el futuro funcionamiento de los mismos.

- A agilizar el procedimiento de expedición de los nuevos formularios para la inscripción de las víctimas, no sin antes socializarlo con la Procuraduría General de la Nación, para lo cual se concede un plazo perentorio de quince (15) días a partir del momento en que tenga conocimiento sobre la existencia del presente informe, sobre todo cuando son de público conocimiento los inconvenientes que se han tenido con el diligenciamiento de los mismos.
- A tramitar oportunamente las solicitudes de ayuda humanitaria.
- A tomar los correctivos necesarios para que no se continúe con las falencias presentadas con el programa de reparaciones administrativas; por ejemplo, el estudio de las solicitudes de inscripción en el registro de víctimas, la solución a los derechos de petición elevados y a los recursos interpuestos, la contestación oportuna a las acciones de tutela interpuestas y la voluntad de acatar los fallos judiciales para evitar el inicio de procedimientos de desacato a los mismos. Para lo anterior, se otorga un plazo perentorio de quince (15) días, a partir del momento en que se tenga conocimiento sobre la existencia del presente informe, para que hagan entrega a este ente de control de un plan piloto de trabajo sobre los temas enunciados.