

**Incorporación de los componentes de la política pública de reparación de víctimas y restitución de tierras en dos planes de desarrollo territorial del distrito de Santiago de Cali
2016 – 2019 y 2020 – 2023**

Gloria Marcela Hernández

Marcos Andrés Neira

Asesor

Óscar David Fajardo

Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD

Escuela de ciencias jurídicas y políticas -ECJP

Especialización en Gestión Pública

2024

Resumen

La presente monografía analiza cómo se han integrado los lineamientos del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas del Conflicto Armado en los Planes de Desarrollo Territorial de Santiago de Cali para los periodos 2016-2019 y 2020-2023. Se parte del reconocimiento de la obligatoriedad de los Estados en materia de reparación de las víctimas de violaciones a los derechos humanos y graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario, habiendo para esto un amplio desarrollo normativo tanto el derecho internacional de los derechos humanos como el ordenamiento jurídico colombiano, devenido de los pactos y tratados suscritos por el Estado, y entendiendo la administración pública como el medio para concretar las medidas de reparación de víctimas, para con esto contribuir a la restauración la relación entre estas y el Estado. En esta investigación se utiliza un enfoque cualitativo y análisis documental para evaluar la incorporación de los lineamientos PNARIV, a partir de la revisión de las acciones y los indicadores propuestos en éste que son contemplados en los "Planes de Desarrollo Territorial analizados, encontrando durante la revisión que no existe correspondencia directa entre los indicadores de producto y de resultado, generando interpretaciones ambiguas para la medición del desempeño lo que impide evaluar la eficacia y la eficiencia de los programas.

Palabras clave: Planes de Desarrollo Territorial, Administración Pública, Política Pública, Reparación de Víctimas, Indicadores.

Abstract

This monograph analyzes how the guidelines of the National Plan for Attention and Comprehensive Reparation to Victims of the Armed Conflict have been integrated into the Territorial Development Plans of Santiago de Cali for the periods 2016-2019 and 2020-2023. It is based on the recognition of the obligation of the States in terms of reparation for the victims of human rights violations and serious breaches of International Humanitarian Law, having for this a broad normative development both the international human rights law and the Colombian legal system, derived from the covenants and treaties signed by the State, and understanding the public administration as the means to implement the measures of reparation for victims, in order to contribute to the restoration of the relationship between these and the State. This research uses a qualitative approach and documentary analysis to evaluate the incorporation of the PNARIV guidelines, based on the review of the actions and indicators proposed therein that are contemplated in the "Territorial Development Plans analyzed, finding during the review that there is no direct correspondence between the product and result indicators, generating ambiguous interpretations for the measurement of performance, which prevents the evaluation of the effectiveness and efficiency of the programs.

Keywords: Territorial Development Plans, Public Administration, Public Policy, Victim Reparation, Indicators.

Tabla de Contenido

Introducción	7
Antecedentes	9
Problema de Investigación	15
Justificación	21
Objetivos	23
Objetivo General	23
Objetivos Específicos.....	23
Marco Teórico.....	24
Política Pública	24
Plan de Desarrollo.....	34
Enfoque Diferencial	39
Indicadores	42
Estrategia Metodológica	48
Plan de Acción del Documento CONPES 3726 de 2012 para la Implementación en los Planes de Desarrollo.....	50
Incorporación de Componentes de Plan de Acción e Indicadores en los Planes Territoriales de Desarrollo de Santiago de Cali 2016-2019 y 2020 – 2023	56
Plan de Desarrollo 2016 – 2019.....	56
Plan de Desarrollo 2020 – 2023.....	59
Análisis de la Incorporación del Plan de Acción la Política Pública en los Territoriales de Desarrollo de Santiago de Cali 2016 – 2019 y 2020 – 2023	62

Conclusiones	64
Referencias Bibliográficas	67

Lista de Tablas

Tabla 1 <i>Medidas de Reparación</i>	15
Tabla 2 <i>Indicadores generales de Atención y Reparación Integral</i>	19
Tabla 3 <i>El ciclo de las políticas públicas</i>	27
Tabla 4 <i>Componentes de la política y las acciones contempladas</i>	52
Tabla 5 <i>Acciones de competencia exclusiva de las administraciones locales</i>	54
Tabla 6 <i>Incorporación de componentes de plan de acción e indicadores plan de desarrollo 2016 - 2019</i>	57
Tabla 7 <i>Incorporación de componentes de plan de acción e indicadores plan de desarrollo 2020 - 2023</i>	60

Introducción

El conflicto armado en Colombia, como cualquier conflicto, ha generado escenarios de victimización para la población civil a manos de actores armados legales e ilegales, incluyendo fuerzas militares, guerrillas y paramilitares. Este conflicto ha interrumpido la vida de muchos colombianos, provocando desplazamientos, torturas, despojo de tierras, violaciones sexuales, masacres y asesinatos selectivos, especialmente en comunidades rurales.

La preocupación por las víctimas de conflictos se evidenció después de la Segunda Guerra Mundial con los juicios de Núremberg, lo que llevó al desarrollo de instrumentos normativos internacionales para la restitución de los derechos vulnerados. En la ONU surgió el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos y a nivel regional, sistemas como el Interamericano, al que Colombia se adhirió, asumiendo obligaciones de reparación a las víctimas del conflicto armado.

En Colombia, la Ley 1448 de 2011 creó el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas del Conflicto Armado, formalizado por el CONPES 3726 de 2012, que establece lineamientos y mecanismos para la reparación de las víctimas. Este plan se debe incorporar en los Planes de Desarrollo Territorial, como en el Distrito de Santiago de Cali, que sirven como hoja de ruta para la formulación de proyectos y asignación de recursos públicos.

Esta investigación analiza cómo se han incorporado los lineamientos del Plan Nacional en los Planes de Desarrollo Territorial de Cali para los periodos 2016-2019 y 2020-2023. Se enfoca en la administración pública como medio para materializar la reparación a las víctimas, contribuyendo a restaurar la relación entre estas y el Estado. Utiliza un enfoque cualitativo y análisis documental para evaluar la implementación de estos planes.

La investigación concluye con un análisis de la incorporación de los lineamientos del Plan Nacional en los Planes de Desarrollo Territorial y su impacto en la reparación integral a las víctimas del conflicto armado en el contexto de la justicia transicional.

Antecedentes

Para la selección de estos trabajos se tuvo como criterio principal la experiencia práctica en materia de propuestas de transformaciones institucionales que ya se han venido adelantando no sólo en las sociedades latinoamericanas sino también en Colombia, y sobre esto último debe destacarse que en materia de reparación de víctimas el Estado ha venido disponiendo de una serie de herramientas antes de la negociación y firma del acuerdo de paz, pues con el inicio de la Ley de Justicia y Paz se comienza a avanzar en un diseño institucional que incorpora medidas de la justicia transicional, que en experiencias extranjeras sólo fueron posibles una vez comienzan los procesos transicionales.

El primero de estos es el libro *«Contribución de las políticas de verdad justicia y reparación a las democracias de América Latina»*, escrito por Carlos Martín Beristain es un trabajo en perspectiva comparada de ocho países latinoamericanos donde se han desarrollado conflictos armados internos o regímenes dictatoriales y que han estado marcados por abusos violaciones en materia de Derechos Humanos.

En el trabajo se evidencia el seguimiento a los compromisos suscritos con las víctimas durante los procesos de transición, los cuales se derivan directamente de los programas de reparaciones propuestos por las comisiones como parte de las funciones que tradicionalmente se les delegan, en este se incluyen Argentina, El Salvador, Chile, Guatemala Paraguay, Ecuador y Perú, se incluye a Colombia como caso excepcional ya que para el momento en el que se realizó el documento en el país ya se contaba con una especie de modelo de justicia transicional en el que se contemplaban algunas medidas para la reparación de víctimas, esto en el marco de la Ley 975 de 2005 de Justicia y Paz.

Un aspecto que destaca Beristain es como durante esta ola de transiciones las ideas de verdad, justicia y reparación han cobrado especial importancia para las sociedades, ya que estas facilitan la transición a la democracia mediante la reparación de las víctimas pues esto permite la reconstrucción del tejido social, para que esto sea posible es necesario la realización de cambios a nivel institucional que convoquen el consenso o aprobación de distintos sectores de la sociedad.

En la revisión de los distintos casos, encontramos el peruano, donde la CVR surge como iniciativa institucional en año 2001 para investigar las violaciones a los derechos humanos en el conflicto armado que se desarrolló entre 1980 y 1992, siendo uno de los casos más similares a Colombia y en donde se evidencia de manera clara el plan de reparaciones propuestas por la comisión que contempla acciones de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, incorporando reparaciones individuales tanto como colectivas, así como reformas institucionales: “propuso un plan integral de reparaciones compuesto por seis programas: reparaciones económicas, reparaciones en educación, reparaciones en servicios de salud, restitución de derechos ciudadanos, reparaciones colectivas y reparaciones simbólicas”. De otro lado, planteó sugerencias acerca de la constitución de un subsistema judicial especializado que se encargara del oportuno procesamiento de los crímenes cometidos durante el periodo, y señaló los criterios normativos y de marco jurídico que correspondía adoptar para que se cumpliera el derecho de las víctimas a verdad y justicia. En conexión con este derecho, se efectuaron propuestas para una política nacional hacia personas desaparecidas y una política nacional de investigaciones antropológico-forenses. Finalmente, se presentó un amplio programa de reformas del Estado como una forma de reconciliar a este con la sociedad civil: ello implicaba fortalecer y ampliar la presencia del Estado como autoridad democrática y garante de derechos y, por consiguiente,

mejorar en muy diversos aspectos sus redes de servicios sociales. Las reformas también implicaban, en la lógica de ofrecer garantías de no repetición, modificar el funcionamiento de instituciones que, como el aparato militar y el aparato judicial, tuvieron injerencia en la acumulación de violaciones de derechos humanos en el periodo”(Instituto Interamericano de Derechos Humanos, s. f.)

Y aunque este trabajo refiere principalmente a las recomendaciones hechas por las comisiones de la verdad, se seleccionó porque este tipo de organismos, medidas y corresponden al modelo de justicia transicional, mismo modelo que dio lugar a la creación de la Ley 1448 de 2011 y con estos, nuevos organismos para la atención y restitución de derechos de las víctimas. Así por ejemplo encontramos cómo en distintos países las principales recomendaciones de las comisiones de la verdad implican reformas institucionales para impulsar la implementación de las recomendaciones que estos organismos emiten, recomendaciones que generan resistencias de ciertos sectores de las sociedades a reconocer la obligatoriedad de la atención de las víctimas, esto normalmente asociado a la negación de un conflicto armado interno y la situación de abusos masivos contra la población civil durante su desarrollo. En esta misma línea plantea que la implementación de los programas de reparación está determinada por el ambiente político o bien por la voluntad política de los gobiernos, en este sentido, las transiciones y la rendición de cuentas sobre los abusos a los derechos humanos abarcan periodos indeterminados de tiempo, en donde existe contraposición de intereses de los distintos actores involucrados y las demandas de las organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas.

Este libro contempla tanto las recomendaciones de las comisiones en materia de reparación y cambio institucional como las vicisitudes de la implementación de estas.

Se tiene entonces, que la preocupación por la incorporación de medidas de la reparación de víctimas al entramado institucional se relaciona estrechamente con los mecanismos y medidas ya dispuestos por los sistemas regionales de Derechos Humanos.

El segundo trabajo seleccionado, es *Políticas públicas que hacen justicia* este trabajo del Centro Internacional para la Justicia Transicional -CIJT- es la compilación de diversos trabajos en los cuales se plantean ejes centrales para la creación de una agenda encaminada a la reparación de las víctimas del conflicto armado interno colombiano, en la que se contempla la necesidad de fortalecer mecanismos como el Registro Único de Víctimas, herramienta que surge con la ley de Justicia y Paz, y que sirve para la identificación y caracterización de las víctimas y los hechos de violencia, con la finalidad de formalizar el reconocimiento de las víctimas y con esto el acceso a las medidas de reparación, permite además actualizar información que permita una toma de decisiones lo más ajustada posible a las necesidades de las víctimas.

Otro eje abordado en este trabajo, son los antecedentes de incorporación en la institucionalidad colombiana de medidas de reparación de víctimas. En este apartado se toma como punto del Decreto 1920 de 2008 sobre las medidas de reparación individual vía administrativa, componente del sistema institucional de Justicia y Paz, erigido por la Ley 975 de 2005, (Centro Internacional para la Justicia Transicional, s. f. Pág. 52). En este apartado se hace especial énfasis en el reconocimiento de la responsabilidad del Estado en materia de las violaciones a los derechos humanos de lo cual se deriva la obligatoriedad de crear los mecanismos necesarios para la garantía y satisfacción de los derechos humanos de las víctimas:

los programas administrativos de reparaciones deberían estar basados en el reconocimiento de responsabilidad del Estado, por varias razones. La primera de ellas consiste en que la responsabilidad, entendida como la consecuencia derivada del incumplimiento una obligación preexistente, es la fuente jurídica esencial de la

reparación. El Estado colombiano tiene la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos reconocidos en los instrumentos que han sido objeto de su ratificación. En otras palabras, el Estado está obligado. Cuando no honra tales obligaciones, en consecuencia, es responsable. (Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2011. P. 55).

Los dos últimos aspectos abordados en esta obra consisten en la atención psicosocial a las víctimas y el abordaje de la discriminación de género.

En relación con la atención psicosocial esta es reconocida como una medida de reparación de víctimas, y refiere específicamente a la rehabilitación. Esta dimensión de la reparación busca que aunada a la reparación material, las víctimas de la violencia pueden avanzar de manera integral en su proceso de reconstrucción del proyecto de vida, esto supone un enorme reto para el actual sistema de salud pues no se trata solamente de la salud mental sino también de la restitución de los vínculos sociales y la confianza en las entidades estatales, que implica todo un reto en materia de transformaciones internas en el sistema de Seguridad Social que aún no cubre con suficiencia lo que atañe a la salud mental, de una parte por la escasez de programas orientados específicamente a víctimas del conflicto y de otra por la precariedad en esta materia que presentan las personas con limitados recursos económicos:

En este punto se evidencia el problema central del debate: la política social del Estado colombiano en materia de salud destinada a personas con limitada capacidad económica (régimen subsidiado y vinculados) no contempla atención psicológica integral, sino solamente la atención de urgencias. No se dispone de un enfoque diferencial orientado específicamente a la recuperación de la salud mental de las víctimas del conflicto, y mucho menos bajo la aproximación psicosocial necesaria para responder a sus necesidades específicas. (Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2011, p. 117).

Y de otra, la cultura institucional frente a la situación de las víctimas, la revictimización por cuenta de la negación de servicios, el trato que se ofrece a las víctimas que se acercan al

sistema de salud (tanto en régimen contributivo como régimen subsidiado), constituyen una barrera para el acceso a estos servicios, al respecto se señala que:

Ante esta situación multiplicidad de víctimas han visto limitado su derecho a recibir una atención integral en salud que incorpore un tratamiento psicosocial adecuado. Por ejemplo, en una reciente decisión de la Corte Constitucional que estudió el caso de cuatro mujeres víctimas de la masacre de El Salado, quienes acudieron al sistema buscando atención, pero no solo no la encontraron, sino que fueron maltratadas y revictimizadas por la mayoría de los funcionarios con los que entraron en contacto (Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2011, p. 117).

Y han sido precisamente estas experiencias, las que han permitido la creación no sólo de la Ley 1448 y decretos complementarios que formalmente incluyen una serie de estándares internacionales, sino también la puesta en marcha de todo un sistema integral para la reparación de las víctimas que puede fortalecer la búsqueda de justicia que se viene adelantando con la exigencia del cumplimiento de la Ley de víctimas.

Problema de Investigación

Atender la situación de las víctimas, implica grandes esfuerzos para los Estados, y esto se debe a la naturaleza de esta obligación, siguiendo Carlos Martín Beristain (2012) en su trabajo, *Diálogos sobre la reparación. Experiencias en el Sistema Interamericano* este nos indica a qué nos referimos con medidas de reparación, sus objetivos y las dimensiones de los daños que se buscan abordar con su implementación, como se expresa a continuación:

La reparación es un conjunto de medidas orientadas a restituir los derechos y mejorar la situación de las víctimas, así como promover reformas políticas que impidan la repetición de las violaciones. Estas medidas tienen dos objetivos:

Ayudar a las víctimas a mejorar su situación, a enfrentar las consecuencias de la violencia, reconociendo su dignidad como personas y sus derechos.

Mostrar solidaridad con las víctimas y un camino para restablecer su confianza en la sociedad y las instituciones. (p.173)

Como se había mencionado, estas medidas de reparación comprenden cinco dimensiones de los daños ocasionados por las violaciones a los derechos humanos reconocidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como se resumen en la Tabla 1 a continuación:

Tabla 1*Medidas de Reparación*

Medida	Dimensión de la Reparación
La <i>restitución</i>	Busca restablecer la situación previa de la víctima. Incluye entre otros, el restablecimiento de derechos, el retorno a su lugar de residencia, la devolución de bienes y el empleo.
La <i>indemnización</i>	Se refiere a la compensación monetaria por daños y perjuicios. Incluye tanto daño material, como físico y moral (miedo, humillación, estrés, problemas mentales, reputación).
La <i>rehabilitación</i>	Alude a medidas tales como atención médica y psicológica, así como servicios legales y sociales que ayuden a las víctimas a readaptarse a la sociedad.
Medidas de satisfacción	Se refieren a la verificación de los hechos, conocimiento público de la verdad y actos de desagravio; las sanciones contra perpetradores; la conmemoración y tributo a las víctimas.
<i>Garantías de no repetición</i>	Pretenden asegurar que las víctimas no vuelvan a ser objeto de violaciones. También requieren reformas judiciales, institucionales y legales, cambios en los cuerpos de seguridad, promoción y respeto de los derechos humanos, para evitar la repetición de las violaciones.

Nota. La tabla muestra un resumen de las diferentes medidas de reparación existentes de acuerdo con los estándares internacionales. *Fuente:* Carlos Martín Beristain (2008).

Ahora bien, en el contexto de la restitución de los derechos de la población víctima del conflicto armado interno el Estado colombiano cuenta con una serie de instrumentos técnicos cuyo origen se pueden rastrear en los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos IGED ordenados por la Corte Constitucional en la sentencia T025 de 2004 sobre el Estado de Cosas Inconstitucional frente a la situación de la población víctima del desplazamiento forzado en Colombia, en la cual se plantea la obligatoriedad del restablecimiento de los derechos fundamentales a este sector de la población. Para 2008, la Corte Constitucional avalaría -y añadiría- una batería de indicadores propuestos por el gobierno mediante el Auto 116 de 2008. Este mismo año, se realiza una primera medición en la cual se establece una línea base con los resultados obtenidos. En 2010 se realiza una segunda medición y ya en 2014 se realizó la tercera

medición de los indicadores ajustados por orden de la Corte Constitucional. La batería de indicadores definitiva incluye indicadores de goce efectivo de derechos con los que se busca medir impactos o resultados de las medidas adelantadas en materia de goce efectivo de derechos por parte de la población víctima.

Para el 2011 con la promulgación de la Ley de víctimas y restitución de tierras 1448, Colombia inicia un ambicioso programa de reparación de víctimas del conflicto armado interno colombiano, instrumento clave para la materialización en materia de reparación de víctimas del conflicto armado la cual plantea en su artículo No.1 que el objeto de “establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de”:

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. Sus cónyuges o parejas permanentes y familiares en primer grado de consanguinidad (Artículo 3).

De acuerdo con esta Ley, algunas de las medidas a implementar son la atención de la población víctima son de ayuda y asistencia humanitaria a víctimas, la primera refiere a las necesidades inmediatas una vez ocurrido 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”. Y la segunda consiste en la atención a la población desplazada la cual se da en tres etapas: 1) atención inmediata, la que se otorga a las personas que requieren albergue temporal y asistencia alimentaria; 2) atención humanitaria de emergencia, que es a la que tienen derecho los hogares una vez estas han sido incluidas en el RUV mediante acto administrativo; y 3) atención

humanitaria de transición la que se entrega a la población desplazada que se encuentra en el RUV y aún no cuenta con los medios mínimos de subsistencia. Y en este caso es necesario aclarar que ninguna de estas dos medidas es entendida como las medidas de reparación a la que las víctimas tienen derecho.

Adicionalmente, las medidas de reparación integral que comprende aspectos como la reunificación integral, el retorno y la reubicación, la indemnización vía administrativa, la rehabilitación, las medidas de satisfacción, las garantías de no repetición, la restitución de tierras. La justicia y la verdad que hace referencia al derecho que tienen las víctimas a que las violaciones sean investigadas, se juzgue y sancione a los responsables; y a la verdad como un derecho de las víctimas y la sociedad a saber sobre las condiciones que dieron lugar a las violaciones, identificar a los responsables, el paradero de las personas desaparecidas forzosamente.

Sobre las medidas anteriormente señaladas, la Ley 1448 de 2011 de víctimas y restitución de tierras dispone en los párrafos de los artículos 250 y 251 que las entidades del Estado en todos sus niveles (departamental, municipal y distrital) “deberán diseñar, implementar, hacer seguimiento y evaluación a sus políticas, planes, programas y proyectos, teniendo en cuenta los diferentes hechos victimizantes, la participación de las víctimas, el enfoque diferencial y el goce efectivo de los derechos de la población víctima”.

En cuanto al seguimiento a la implementación de las medidas está cargo de distintos organismos del Estado que deberán presentar informes periódicamente al DNP para lo cual deberán utilizar una serie de indicadores que, de acuerdo con el documento CONPES, debieron ser diseñados por cada uno de los organismos para dar cuenta de los avances en la materia.

El documento CONPES sugiere unos indicadores generales que sirven como orientación para los organismos, a continuación, relacionamos algunos de estos (ver tabla 2):

Tabla 2

Indicadores generales de Atención y Reparación Integral

Medida	Indicador
Ruta de reparación Integral	Planes individuales de reparación formulados con la participación activa de la víctima y con acompañamiento en su implementación
Reparación individual Ruta de indemnización	Víctimas indemnizadas por hechos diferentes al desplazamiento
Reparación – Ruta de vivienda urbana	Hogares indemnizados con subsidio familiar de vivienda asignado
Ruta de Reparación Colectiva	Planes de reparación colectiva formulados con participación de la víctima que cuentan con acompañamiento en su implementación
Ruta de Asistencia Atención Humanitaria	Hogares víctimas del delito desplazamiento forzado que reciben atención humanitaria de emergencia
Retornos y reubicaciones	Procesos de retorno o reubicación con planes formulados
Ruta de Reparación individual	Planes individuales de reparación formulados para niños, niñas y adolescentes.
Ruta de Reparación individual – Ruta de indemnización	Niños, niñas y adolescentes indemnizadas con encargo fiduciario constituido.

Nota. Se hace un resumen de las diferentes rutas de atención y reparación contempladas en el Documento CONPES 3726 de 2012. *Autor: Consejo Nacional de Política Económica y Social (2012).*

Sin embargo, retomamos lo anteriormente mencionado sobre la obligatoriedad de diseñar, implementar, hacer seguimiento y evaluación a los programas, políticas, planes y proyectos en el plano departamental, distrital y municipal, que no es otra cosa que la observancia de la Ley 1448 de 2011, retomar los lineamientos sobre las rutas de atención y medidas de protección emanadas en el documento CONPES en su conjunto, y finalmente, la implementación y/o adaptación de la batería de indicadores sugeridos en el documento CONPES y por la Corte Constitucional. Y es necesario subrayar en que son sugerencias, pues la formulación de programas, planes y proyectos y con esto la inclusión de los IGED está mediada por las particularidades de cada administración

territorial, esto por cuenta por las dinámicas territoriales del conflicto, que inciden en el número total de víctimas, los hechos victimizantes que predominaron en el territorio o si son entes receptores de víctimas del desplazamiento (puede suceder que en algunos entes existan más víctimas de minas antipersona mientras que en otras predominan personas desplazadas forzosamente), los niveles de organización, participación e incidencia de las víctimas, etc.

En este sentido, nos preguntamos ¿Cómo se han incorporado los lineamientos de la política pública de víctimas en los planes de desarrollo 2016 – 2019 y 2020 -2023?

Justificación

El presente trabajo reconoce la gestión pública como el medio idóneo para la materialización de los derechos humanos, entendiendo que estos mismos son los fines sociales del Estado. Esto, a su vez, en el contexto de una agenda desarrollo regional y global como son los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS, que implica un gran reto para los Estado en materia de formulación de estrategias para alcanzar metas económicas, sociales y ambientales mediante la provisión de bienes y servicios de manera efectiva, eficiente y oportuna. Estos retos, en el caso colombiano incluye la reparación de las víctimas como parte de la agenda de desarrollo a nivel territorial en todos sus niveles, pues la restitución de los derechos de la población víctima no es otra cosa que la garantía de los derechos humanos en plena armonía con los ODS.

En esta línea, debemos entender que las medidas de reparación son bienes y servicios que el Estado provee para la restitución de derechos, facilitar la reconstrucción del proyecto de vida de la población víctima; que la integralidad de la reparación está directamente relacionada con la formulación e implementación de los programas dispuestos para tal fin. Visto así, la reparación de la población víctima es una tarea constante y progresiva para las administraciones de todos los entes territoriales, y esto no se logra sólo con la enunciación de la obligatoriedad de los Estados, con la promulgación de una Ley o sentencias y autos de la Corte Constitucional, deben existir instrumentos técnicos de planificación, gestión, financiación y financiamiento a nivel nacional y subnacional. El Estado colombiano debe contar con un diseño institucional a la altura del reto que supone la reparación del 18,43% de su población¹.

¹ Cálculo hecho con el estimado 2023 hecho por el DANE de 52.215.503 <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018/cuantos-somos> y el número de personas reconocidas como víctimas en RUV de 9.625.203 <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/>

En virtud de lo anterior, nos proponemos aportar una mirada de la garantía de los derechos de las víctimas que trascienda de lo normativo jurídico al terreno práctico y cotidiano de la gestión de lo público, iniciando por los procesos de planeación, razón por la cual se toma como referente los Planes Territoriales de Desarrollo. En estos se pueden observar también la centralidad que dan las administraciones locales a la reparación de las víctimas que se materializa en la creación de programas para esta población, la incorporación de lineamientos e indicadores, tal como se estipula en la Ley 1448 de 2011 y la Política Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, lo que a su turno nos permite evidenciar como se relacionan estos programas y lineamientos con la visión de desarrollo del territorio.

También se hace necesario resaltar que, en consonancia con uno de los objetivos de la reparación, este trabajo pretende aportar o, mejor dicho, incidir en la visión de la administración pública como medio para la restitución de los derechos de las víctimas, desde una concepción de la *ética restaurativa* propuesta por el filósofo español Reyes Mate (2006) expresión de lo que este denomina cultura restaurativa, nombrada así porque busca alcanzar un tipo de justicia que tenga como objeto reconstruir una relación que ha sido dañada por una acción (y es esta su definición de injusticia: la relación que se rompe por cuenta de una acción). Esta idea de la justicia en clave de ética restaurativa supone “la sustitución del vínculo entre justicia y castigo por el de justicia y reparación de víctimas” (Mate, 2006, p. 13). Es decir, que mediante la reparación de las víctimas avancemos cada vez más en la restitución de la confianza de estas en la institucionalidad y la sociedad en general haciendo justicia para ellas.

Objetivos

Objetivo General

Analizar la incorporación de la política pública de víctimas y restitución de tierras en los planes de desarrollo de la ciudad de Santiago de Cali 2016 – 2019 y 2020 – 2023.

Objetivos Específicos

Describir el plan de acción de la política pública de víctimas y restitución de tierras para la implementación en los Planes Territoriales de Desarrollo.

Identificar las acciones y los respectivos indicadores de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a víctimas incorporados en los planes territoriales de desarrollo de Santiago de Cali 2016 - 2019 y 2020 – 2023 relacionados con los lineamientos de la política pública de víctimas y restitución de tierras.

Analizar la incorporación del plan de acción de la política pública en la implementación de los planes de territoriales de desarrollo de Santiago de Cali 2016 – 2019 y 2020 – 2023.

Marco Teórico

Política Pública

De manera muy general podría afirmarse que una política pública hace referencia a la acción del Estado que buscan ser la respuesta a una situación que se presenta como problemática para la sociedad en general o para sectores claramente definidos de esta y, que involucra una serie de decisiones, acciones y los recursos necesarios para alcanzar unos objetivos definidos, que se asume, es la solución a la situación problemática que dio origen al proceso de construcción de la política.

En este sentido, podemos afirmar que las políticas públicas hacen parte del ejercicio de gobernar en determinado contexto político y social, pues busca dar respuesta a las demandas de atención sobre situaciones que se presentan como problemáticas de determinados sectores de la ciudadanía, las cuales generalmente están asociadas a las garantías de condiciones mínimas materiales para el ejercicio de derechos humanos y que se relacionan directamente con la calidad de vida de las personas.

Ahora bien, con la finalidad de presentar una definición de políticas públicas que faciliten el análisis de los datos obtenidos durante el proceso de investigación documental, retomamos la propuesta conceptual de André-Noël Roth, quien plantea que la política pública es:

“Un conjunto de conformado por uno o varios objetivos 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 o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”. (Roth, 2002, pág. 27)

Esta definición, involucra elementos medulares abordados anteriormente por distintos autores y que conviene, en aras de ampliar la comprensión del fenómeno, examinar de manera más detallada.

Por ejemplo, para Salazar (1999) citado por Roth, afirma que una política pública es “el conjunto de sucesivas respuestas del Estado (o gobierno específico) frente a situaciones consideradas como socialmente problemáticas” (2002, pág. 26). Mientras que para Vargas y Velásquez (1999), citados también por Roth, la política pública es “el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones problemáticas que buscan solución de estas o llevarlas a niveles manejables, mientras que, para el profesor Alejandro Lozano Ayala la política pública debe entenderse como

“procesos de naturaleza económica, social, política y cultural, caracterizados por formas de intervención de Estado encaminados a solucionar problemas considerados socialmente relevantes, atendiendo a ámbitos de actuación en los cuales se busca disponer de ejes comunes de orientación, continuidad, sostenibilidad en el tiempo, por parte de autoridades estatales; además de medios de estabilización y coerción que garanticen el logro de objetivos, la generación de resultados esperados, la consecución de condiciones deseadas y de comportamientos sociales admisibles (Lozano Ayala, 2008, pág. 4).

De acuerdo con las anteriores definiciones, las políticas públicas tienen como propósito resolver o al menos llevar a niveles manejables una situación que se percibe como socialmente problemática, la falta de acceso a agua potable por parte de una comunidad, educación que no contempla ni busca la salvaguarda de las particularidades étnicas e identitarias de los territorios donde se presta el servicio, por citar algunos ejemplos. Aunque es necesario tener en cuenta que, en ocasiones, el estado de cosas que se presenta como problemático o insatisfactorio son consecuencia de una política anterior, al respecto señala Dubnick (1983) que, “en muchas ocasiones la respuesta a un estado de las cosas problemático por parte del sistema político es

consecuencia de otra política o una política anterior. Es decir que la acción es, además, causa de nuevos problemas.” (2002, pág. 27), como en el caso de políticas que buscan impulsar el sector minero energético del cual posteriormente deberán activarse acciones en materia de protección y salvaguarda del medio ambiente.

De lo anteriormente expuesto podemos extraer las siguientes proposiciones:

La política pública surge como respuesta a situaciones que se consideran “socialmente problemáticas”.

La política pública es una sucesión de acciones desplegadas por organismos del Estado que buscan la consecución de objetivos claramente definidos y unos resultados construidos en articulación con otros agentes, mediante la coerción.

La política pública implica la movilización de actores y recursos de distintas naturalezas y esto a su turno implica, la contraposición de intereses y alternativas de solución, las políticas públicas, son per se espacios de tensiones y conflictos. Y a pesar, de esto logra delimitar un conjunto de acciones y mecanismos coordinados entre los actores.

La política pública supone también cambios en las pautas de comportamiento tanto en la ciudadanía como en los agentes del sistema político, la disposición de infraestructura para bicicletas requiere nuevas normas para los actores viales y obligaciones para las autoridades en cuanto a su construcción y mantenimiento, p.e.

Las acciones desplegadas en el marco de una política pública requieren sostenibilidad en el tiempo, a fin de observar los resultados de la implementación de esta.

Ahora bien, habiendo dilucidado atributos del concepto de políticas públicas es importante que para su análisis esta se entienda como proceso y no como producto. Por ejemplo, un programa social o una ley no son una política pública, sin embargo, la identificación de las

necesidades o problemáticas, la construcción de alternativas de solución, la priorización de los programas busca facilitar el alcance de los objetivos de la política pública y la ley formaliza jurídicamente las decisiones que se toman, responden a un ciclo que incluye su implementación, evaluación y reforma o reformulación, según sea el caso.

Tabla 3

El ciclo de las políticas públicas

Fase I Identificación del Problema	Fase II Formulación de Soluciones o Acciones	Fase III Toma de Decisión	Fase IV Implementación	Fase V Evaluación
Apreciación de los acontecimientos. Definición de un problema. Agregado de intereses Organización de las demandas Representación y acceso ante las autoridades públicas.	Elaboración de propuestas. Estudio de soluciones. Adecuación a los criterios.	Creación de una coalición. Legitimación de la política elegida.	Ejecución. Gestión y administración. Producción de efectos.	Reacción a la acción. Juicio sobre los efectos. Expresión.
Demanda de la acción pública	Propuesta de una respuesta	Política efectiva de acción	Impacto sobre el terreno	Acción política o reajuste

Nota. Esta es una adaptación del modelo de Jones hecha por Thoening y retomada por André-Noël Roth. *Fuente:* André-Noël Roth (2002).

No obstante, para efectos del presente, consideramos que la representación del *ciclo de las políticas públicas* está lejos de ser un proceso lineal y consecutivo con inicio y fin definido en periodos de tiempo específicos, y que por el contrario reviste la complejidad propia de las interacciones entre las personas y el cómo cada una de estas perciben fenómenos que pueden o

no considerar como situaciones socialmente problemáticas y así las alternativas de solución a las mismas.

Con la finalidad de ahondar en la complejidad de la construcción de la política pública retomamos algunos planteamientos del profesor Alejandro Lozano sobre estos procesos, así por ejemplo, tenemos que para este autor en el primer momento de la política pública el cual propone como el de la *configuración de la necesidad social y reclamo*, sostiene todo su proceso de construcción. Esto es porque desde este momento comienzan a visibilizarse los actores interesados y son estos quienes, en un escenario de tensiones y contraposición de intereses, logran establecer la situación socialmente problemática a la vez que definen cómo se generan y se resuelven las necesidades y en qué circunstancias el Estado debe intervenir en la definición y solución de éstas mismas dando lugar a la construcción de las directrices de la política. (Lozano Ayala, 2008).

Para explicar este escenario de la política pública, Lozano Ayala (2008) comienza por definir qué es la necesidad. Señala el autor retomando a Daniel Losha y Jacques Chevallier, se encuentra asociada a una carencia que busca satisfacerse, mejoras en servicios de salud, educación, asociadas a la infraestructura o cobertura, por ejemplo. Las necesidades, están clasificadas y jerarquizadas a partir de las concepciones biológicas e interpretaciones psicológicas de los individuos que buscan elevar su necesidad a problema socialmente relevante. Las necesidades, de acuerdo con los planteamientos de este autor se presentan como construcciones sociales, pues la carencia (que se articula con la configuración de la necesidad), “se identifica, clasifica, ordena y jerarquiza a partir de órdenes imaginarios, simbólicos y comunicativos” (p. 44). Además, las carencias, desde esta perspectiva, desde la perspectiva freudiana retomada por Lozano, no se presentan como individuales, “los sujetos las definen a

partir de la inscripción de órdenes como el lenguaje, las leyes de parentesco, la sexuación, entre otros; y corresponden a concepciones sociales y culturales que no necesariamente se entienden desde una perspectiva histórica” (p. 45). La configuración de las necesidades, se encuentran indefectiblemente ligadas a las comunidades, sus múltiples interpretaciones de la necesidad, a la historia y coyunturas sociales, políticas y económicas.

Una vez configurada la necesidad, ésta comienza a tramitarse en determinadas instancias estatales que se entienden como *canales de acceso* en los cuales se posibilita la visibilidad del reclamo y la admisibilidad o no del mismo; en éstos se determinan las trayectorias del reclamo (Lozano Ayala, 2008); el ingreso a estos canales de acceso están mediados por el diseño institucional en el cual se definen las instancias ante las cuales se formulan los reclamos, las formas de ingreso que se traducen en maneras de expresarlos en formatos, atendiendo a requisitos, los cuales responden a los procesos concebidos en las reglas de juego institucionales.

En este momento de estructuración de la necesidad surgen otros elementos relacionados con el Estado, las administraciones y sus funcionarios o expertos. Éstos refieren puntualmente a la forma como los funcionarios categorizan a las comunidades, grupos u organizaciones que buscan convertir su reclamo en una situación socialmente relevante, p.e. la definición de la exclusión de una comunidad, la vulnerabilidad de un grupo identitario o etario, responden a una forma de producción argumental del Estado, que según Lozano Ayala (2008 “va a definir un estado de cosas que determina procederes, competencias, exclusiones e inclusiones, formas discursivas, imaginarios, entre otros” (p. 47).

Ahora bien, el reclamo no procede exclusivamente de parte de las comunidades o grupos, por parte de los funcionarios de las administraciones o del Estado se reclama información relacionada con la necesidad, ésta se solicita directamente a las comunidades y en otras

instancias estatales, que bien pueden ser agencias, ministerios, secretarías, etc., que se encuentren directamente vinculadas con el reclamo. Retomando el ejemplo de la carencia de infraestructura o cobertura en materia de servicios de salud o educación, los funcionarios solicitan a la comunidad información específica sobre las condiciones de éstas número de colegios con respecto al número de jóvenes, la situación términos de infraestructura y cómo esto entorpece el acceso o la prestación de los servicios; pero también indagan en otras instancias -estatales- información asociada a éstos, como usos del suelo, habilitación de servicios de salud, licencias de funcionamiento para las instituciones educativas, la existencia de servicios básicos como el alcantarillado, luz, agua, etc.-

De esta manera, el reclamo ya no es más un enunciado, comienza a construirse una suerte de diagnóstico, o cómo afirma Lozano (2008) se producen formas de codificación y recodificación del reclamo (p. 48), que contienen información cualitativa y cuantitativa del reclamo, como lo es la caracterización de la población afectada que puede ser por grupos étnicos, etarios, etc., cantidad de afectados, número de posibles beneficiarios de la respuesta, el presupuesto requerido para dar esta respuesta, entre otros. Los flujos de información entre instancias estatales y no estatales es una constante durante este proceso. De aquí que, desde este modelo, la configuración de la necesidad se analiza a partir de las trayectorias de admisibilidad, los círculos de censura, los márgenes de incertidumbre y los dispositivos de interesamiento (p.48).

Por su parte las *trayectorias de admisibilidad* están condicionadas –que implica la posibilidad de que éstas sean limitadas- por elementos como los costos, las formas como los interesados presentan las demandas, los medios para expresarlas, y la presentación de éstas como un asunto que refleja una necesidad colectiva. Con esto se configura lo que el profesor Lozano

Ayala (2008, p. 49) denomina *movilización del reclamo*, que refiere puntualmente al tránsito que logran hacer éstos de una instancia a otra, de un círculo de admisibilidad a otro. Esta movilización no es unidireccional, ni sucesiva, tampoco simultánea; las instancias no son exclusivamente estatales, durante ese flujo quienes establecen los reclamos, comienzan una búsqueda de «solidaridades» para con el proyecto por parte de líderes sociales o representantes de la comunidad, el respaldo a determinado candidato o aspirante a ocupar un cargo de elección popular expresado mediante la consecución de votos, se propone como un vívido ejemplo de esta situación, aunque vale la pena aclarar que desde estas instancias también sea factible presionar para suspender, entorpecer u obstaculizar, los reclamos. “La movilización del reclamo deja ver que el proceso de la política pública involucra la existencia de intereses dispersos que se contraponen entre sí, estos a su vez dan cuenta de la existencia de la diversidad de apoyos de que disponen los grupos relevantes en la movilización de sus intereses; apoyos inestables, perdibles, cambiantes, según las circunstancias” (Lozano Ayala, 2008, p. 51).

Otro escenario planteado por Alejandro Lozano se refiere a la definición de la *situación socialmente relevante y problematización*, durante éste se identifica la situación sobre la cual el Estado debe intervenir. En este punto, *la relevancia* se encuentra articulada a la posibilidad de que requerimientos y reclamos múltiples sobre un asunto común devengan en una demanda social. Estos reclamos pueden estar asociados a situaciones de tratamiento inadecuado, o la no solución de asuntos o situaciones sobre los cuales se comienzan a movilizar por diferentes actores, los cuales necesariamente no tienen un criterio unificado sobre las causas o soluciones en torno a las necesidades, pero que comparten el interés de incorporar su consideración, discusión y tratamiento en las agendas estatales.

De acuerdo con los criterios de Alejandro Lozano (2008, p.57), se pueden considerar actores:

Quienes hacen presencia o hacen parte de una instancia de debate, de producción de información sobre el problema, o de estabilización de decisiones de este.

Quienes resulten afectados directa o indirectamente, positiva o negativamente por la Ley, planes, programas, proyectos, y demás medios o mecanismos, dentro y fuera del Estado.

Los grupos formales organizados y de pertenencia claramente individualizados, que se movilizan en instancias de diverso tipo para lograr, promover, defender imponer o concertar acciones frente a un debate y/o situación.

Se identifican como actores instancias formalizadas o no formalizadas que hacen pronunciamientos oficiales, o que adelantan acciones frente a debates y/o situaciones.

Grupos de referencia como estamentos, segmentos de población no organizados formalmente (jóvenes, niños, trabajadores, desempleados, etc.); y unidades espaciales geográficamente referenciadas (municipio, barrio, comuna); entre otros.

La *movilización y el enrolamiento*, en este aspecto de la problematización, indica Alejandro Lozano (2008) la *movilización* indica la existencia de diferentes acontecimientos; una primera perspectiva lo relaciona con la capacidad de los actores interesados para movilizar distintos tipos de medios, recursos y apoyos que le faciliten el posicionamiento de sus propios intereses, interpretaciones, objetivos y resultados deseados; desde otra perspectiva, la *movilización* puede entenderse como un reclamo, postura, interpretación, propuestas y exigencias logran transitar a diferentes instancias de discusión, proceso en el cual se pueden estabilizar, transformarse e incluso desaparecer.

Por su parte *el enrolamiento*, refiere al proceso mediante el cual los actores definen y atribuyen roles a los actores por parte de otros actores, en esta dinámica el actor a quien se le

atribuye un rol puede aceptarlo o rechazarlo, de acuerdo con el profesor Lozano Ayala (2008), existen diversos modos de enrolar a otros actores, la violencia física, la persuasión, la ideologización, la negociación, entre otros. El enrolamiento, en la política pública tiene como función caracterizar cultural y políticamente a otros actores para promover una forma de interpretar y solucionar problemas (p. 63).

El último momento de la política pública, propuesto por Lozano es el espacio de *controversia: tematización, red de instancias y directrices de política*, este se propone como escenario en donde se dejan ver los diversos actores quienes defienden sus posturas; en éste se sitúan una serie de debates, litigios, polémicas que buscan definir qué es lo “socialmente relevante, la naturaleza, el contenido y dirección de la acción estatal, así como su cobertura, temporalidad, resultados e impactos que se espera de ésta” (Lozano Ayala, 2008, p. 64).

El espacio controversial, puede entenderse como aquel escenario en donde se configuran la definición de las directrices de la política, éste es disímil pues en él operan múltiples lógicas, instancias de diverso orden y naturaleza y sólo en algunas de ellas realmente se estabilizan *las directrices de la política*, las cuales se entienden como mandatos que orientan las acciones de los gobiernos, sus funcionarios y los grupos los sociales afectados la acción o inacción del Estado, y se materializan mediante diversos instrumentos tales como: normas jurídicas, planes y programas estatales, etc., que expresan la formulación de lineamientos, principios reguladores y objetivos. La estabilización de las directrices indica el cierre -temporal- de debates y negociaciones que surgieron durante la configuración de la necesidad socialmente relevante y en el mismo diseño de las directrices; una vez este cierre se ha hecho, las decisiones tomadas se entienden como oficiales y de obligatorio cumplimiento.

De manera sintética podemos afirmar que la propuesta conceptual de Lozano Ayala plantea que las políticas públicas tienen objetivos claramente definidos, y asimismo los medios y las acciones requeridos para su consecución que están mediadas por el diseño institucional del sistema político, y que “surgen en contextos donde existen ciertos niveles de conflictividad social, cultural, económica y política, su implementación involucra a las entidades nacionales y subnacionales, y además se hallan vinculadas a las relaciones entre los Estados, el mercado, lógicas de seguridad hemisférica y regional” (Lozano Ayala, 2008, p. 4).

Hasta aquí tenemos que, las políticas públicas buscan la modificación de comportamientos tanto individuales como colectivos con la finalidad de superar una situación identificada como socialmente problemática por lo que se espera una respuesta por parte del gobierno para lo cual el Estado establece nuevas reglas de juego o modifica las preexistentes, que en su construcción participan diferentes clases de actores que expresan necesidades e intereses disímiles que pueden o no contraponerse. Ahora bien, una preocupación en las últimas décadas recae sobre los impactos de una situación socialmente problemática cuando las personas afectadas pertenecen a diferentes grupos poblacionales con marcadas particularidades identitarias que median en la definición de las necesidades y de las alternativas de solución.

Plan de Desarrollo

El plan de desarrollo territorial (PDT) es un instrumento de planificación que orienta las acciones de las administraciones departamentales, distritales y municipales durante un período de gobierno. Su objetivo es aterrizar las ideas que tiene el mandatario local sobre el desarrollo de su territorio los próximos años, teniendo en cuenta las necesidades, potencialidades y desafíos de la población y el entorno.

La construcción de los planes de desarrollo responde se fundamentan en los artículos 339 al 344 de la Constitución Política de 1991 y en la Ley Orgánica 152 de 1994 que establece los principios generales del Plan Nacional de Desarrollo, que para efectos prácticos se entiende como un instrumento de planificación de mediano y largo plazo que orienta las políticas públicas del gobierno nacional y las entidades territoriales. Su elaboración, a nivel nacional, se realiza cada cuatro años por el Departamento Nacional de Planeación, con la participación de los diferentes sectores sociales, económicos, ambientales y culturales, y se aprueba por el Congreso de la República mediante una ley orgánica, y en el caso de los entes territoriales es diseñado por los Departamentos de Planeación departamentales, distritales o municipales y es aprobado por la asamblea o los concejos en los cuatro primeros meses de inicio del periodo de gobierno. Este contiene los objetivos, las metas, las estrategias, los programas, los proyectos y los recursos necesarios para el desarrollo integral del país y entes territoriales. Asimismo, define los mecanismos de seguimiento, evaluación y control de su ejecución, también las responsabilidades de las entidades encargadas de su cumplimiento, y deben guardar coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que son una agenda global para erradicar la pobreza, proteger el planeta y garantizar la paz y la prosperidad para la ciudadanía.

El Artículo 3 de la ley 152 de 1994 establece los principios generales que deben orientar el proceso de planificación en Colombia. Algunos de estos principios son:

La participación democrática de la ciudadanía y las organizaciones sociales en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo.

La coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y los sectores públicos y privados para armonizar las políticas, programas y proyectos de desarrollo.

La descentralización administrativa, política y fiscal, con el fin de fortalecer la autonomía y la capacidad de gestión de las entidades territoriales.

La sostenibilidad ambiental, social y económica del desarrollo, buscando el equilibrio entre el crecimiento, la distribución equitativa de los beneficios y la conservación de los recursos naturales.

La eficiencia, la eficacia, la transparencia y la responsabilidad en la asignación y el uso de los recursos públicos destinados al desarrollo.

Ahora bien, para establecer de manera detallada cómo se alcanzarán los objetivos estratégicos de los PDT, se cuenta con instrumento adicional, contenido en el Artículo 29 de la Ley 152 de 1994, que son los planes indicativos, estos son herramientas de planificación a mediano plazo que detallan las acciones específicas, proyectos y programas que se llevarán a cabo para alcanzar los objetivos estratégicos establecidos en los PDT. Mientras que los PDT establecen la visión y las metas a largo plazo, los planes indicativos desglosan los pasos concretos y las inversiones necesarias para lograr esos objetivos en el mediano plazo, asegurando así una gestión eficiente y efectiva del desarrollo territorial.

No obstante, los planes de desarrollo territorial no son instrumentos cuya elaboración está desprovista de la complejidad que implica consolidación de una visión de territorio en el cual convergen múltiples intereses y visiones, al respecto señala la politóloga Olga Lucía Zapata que como tal los planes de desarrollo son instrumentos de gobierno de carácter técnico, político, democrático y de gestión de las políticas; es **técnico** porque sigue metodologías para recopilar y analizar datos e información, esto ayuda a establecer objetivos y presupuestos basados en su relevancia social y viabilidad, además, considera los resultados de planes anteriores; **político** pues refleja la propuesta del poder central para el país. También muestra las coaliciones, alianzas

y opositores que se organizan durante la elaboración de los planes territoriales; es **democrático** ya que representa la relación entre el Estado y la sociedad y la participación activa de diversos sectores y autoridades de planeación contribuye a su construcción; **gestión de políticas públicas** porque ofrece orientaciones para el cumplimiento de políticas a nivel subnacional, identifica problemáticas y temas estratégicos para el período de gobierno, además, refleja la postura ética del gobernante y su visión de desarrollo y bienestar (Zapata-Cortés, 2020).

La elaboración de los planes de desarrollo territoriales tienen como principal insumo el Plan Nacional de Desarrollo construido por el gobierno nacional como se dispone en el artículo 32 de la Ley 152 de 1994, aunque este no es el único insumo que se tiene en cuenta para elaboración de los planes, también se incorporan lineamientos contenidos en los documentos de Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES, documentos del Consejo Superior de Política Fiscal CONFIS, planes sectoriales, políticas públicas, normas y sentencias o decisiones de las cortes, etc.. Este modelo de planeación se conoce como top-down (arriba – abajo), es decir que, el proceso de planeación se inicia desde la cúspide (gobierno nacional) y se despliega hacia los niveles subnacionales (departamentos, municipios), A esto se suma que los gobiernos subnacionales tienen competencias limitadas debido a las restricciones normativas y financieras, así por ejemplo tenemos que alrededor del **87,8% de los municipios** están clasificados en la sexta categoría, lo que implica que son pequeños y dependen en gran medida del presupuesto transferido por el gobierno nacional, es por esto que los municipios se apoyan en el presupuesto del **Sistema General de Participaciones (SGP)** para su funcionamiento; además, se utilizan proyectos estratégicos y regalías para alcanzar las metas establecidas en los **planes de desarrollo municipales**. (Zapata-Cortés, 2020).

Otra perspectiva crítica de este modelo de planeación a nivel subnacional la plantea el profesor Oscar Fajardo en *Las veredas en el posconflicto* en relación con la concentración de del poder centralizado a nivel estatal con una regulación detallada de las funciones estatales, ignorando las diferencias entre la nación y las localidades. Esta planeación altamente jerarquizada desconoce los desafíos locales de origen histórico y cultural, centraliza las decisiones legislativas, judiciales y electorales, para todo el territorio nacional (Fajardo, 2023). Todo esto tiene como resultado la concentración del desarrollo de los instrumentos técnicos a utilizar en los gobiernos subnacionales lo que desconoce por completo las formas organizativas de las comunidades ubicadas en estas, sus prácticas y valores culturales y actividades económicas dejando de lado la multiculturalidad y el reconocimiento de la autonomía territorial y política de los diferentes pueblos ancestrales.

Esta jerarquización tan rígida genera tensiones entre las particularidades territoriales a nivel subnacional y el ordenamiento jurídico nacional, particularidades que van desde lo económico, lo político, lo cultural, y que impone regulaciones sobre actividades tradicionales, desconociendo la heterogeneidad presente en los entes, en este sentido es preciso retomar la concepción de territorio de David Florez y Javier Rodríguez, presentada por el profesor Fajardo (2023):

“Es necesario tener en cuenta que el territorio, entendido como una construcción histórica y social, ubicada temporal y espacialmente, que sintetiza las relaciones sociedad-naturaleza, las relaciones de poder y las dinámicas simbólicas en espacios ocupados por colectivos humanos específicos, demuestra que la construcción territorial es dinámica y está inmersa en procesos de disputa continua por sujetos con agendas, acciones y estrategias diferenciadas que ejercen niveles de control desigual sobre la utilización de recursos, los flujos sociales, las construcciones simbólicas y las proyecciones del territorio” (p. 119).

Así pues, se evidencia una fuerte contradicción entre las responsabilidades atribuidas a los entes y los alcances de sus competencias en materia de la planeación de sus territorios. Impone, además, una visión de desarrollo determinada principalmente por el gobierno central que puede ser compatible o no con los intereses, valores, formas organizativas presentes en los entes lo cual resalta su carácter político, a la vez que se encuentra subordinado a nivel presupuestal, como es el caso de los municipios más pequeños. En el caso de aquellos territorios afectados por el conflicto armado interno, incide también el nivel de influencia en la población o el nivel de cooptación de la institucionalidad local, por parte de los diferentes actores ilegales presentes en el territorio. Como se observa, al igual que las políticas públicas, la construcción de los planes de desarrollo son espacios de convergencia de intereses y movilización de reclamos por parte de los diferentes agentes presentes en un territorio.

Enfoque Diferencial

El enfoque diferencial es una forma de identificar y abordar las necesidades de una población en particular con la finalidad de garantizar el ejercicio de los derechos de las personas y las comunidades. Esta forma de abordaje parte de la premisa de que tratar a todos por igual no siempre genera resultados equitativos, pues reconoce que existen sectores de la población con características particulares como su género, pertenencia étnica, religiosa identidad u orientación sexual que hace que las desigualdades de orden estructural les afecten de manera diferenciada. El reconocimiento de este tipo de particularidades y sus afectaciones diferenciales sobre las poblaciones de condiciones estructurales son producto de movimientos por la exigibilidad de derechos que marcó el final del siglo XX y el inicio del siglo XXI. En este sentido, retomamos dicha expresión como:

«Una construcción cultural e histórica en la que confluyen la necesidad de reconocer y tener en cuenta la identidad, la diversidad y las diferencias individuales y de colectivos

como titulares de derechos, con el fin de adoptar medidas que hagan real y efectiva la igualdad» (Ministerio de Salud, 2021, p. 18).

En las cuales se incluyen las políticas públicas las cuales deberán involucrar en las distintas fases que componen el ciclo de construcción, consideraciones y lineamientos que reconozcan la vulnerabilidad de distintas poblaciones ocasionadas por factores culturales, ambientales económicos, etc. que contribuyen al agravamiento de los impactos ocasionados por condiciones estructurales y/o situaciones catastróficas. Visto de esta manera, se puede afirmar también que además de una construcción social y cultural el enfoque diferencial es una estrategia que busca reconocer las particularidades y diferencias de los grupos poblacionales para generar condiciones de igualdad y equidad que consiste en diseñar e implementar acciones específicas que respondan a las necesidades y características particulares de cada grupo, considerando sus contextos históricos, culturales, socioeconómicos y políticos.

Lo anteriormente planteado se ve reflejado en el Artículo 13 de la Ley 1448 de 2011 de víctimas y restitución de tierras que propone que el enfoque diferencial deberá implementarse en las medidas relacionadas con la ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral contenidas en la Ley; en las garantías y medidas de protección a mujeres, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de derechos humanos y víctimas de desplazamiento forzado. A la vez que indica que los gobiernos nacionales deberán aplicar este enfoque en las políticas públicas de asistencia y reparación teniendo en cuenta las particularidades y el grado de vulnerabilidad de los distintos grupos poblacionales. Por último, señala que, el Estado colombiano propenderá por la aplicación de tales medidas contribuya a la eliminación de las condiciones estructurales que generaron la vulnerabilidad y por tanto la victimización de estas poblaciones.

Ahora bien, hablar del enfoque diferencial se relaciona también con la participación activa sectores de la población que sufrieron de manera desproporcionada pues son estas quienes tienen el conocimiento de sus necesidades expresas, sectores de la población que sufrieron de manera desproporcionada las violaciones a los DD.HH. y Graves infracciones al D.I.H. garantizando el respeto por la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, el reconocimiento de la propiedad colectiva como es el caso de las comunidades negras, y medidas de atención diferenciada a niños, niñas y adolescentes mujeres y comunidad LGTBI.

Lo anteriormente señalado lo podemos encontrar en el acuerdo de paz que incorpora el enfoque diferencial de distintas maneras. Mediante el reconocimiento de las víctimas, el acuerdo reconoce explícitamente a las víctimas del conflicto armado y se compromete a abordar sus necesidades de manera diferenciada, reconociendo las múltiples dimensiones de su sufrimiento y las diversas formas en que han sido afectadas. El establecimiento de mecanismos para garantizar la participación activa y significativa de grupos históricamente marginados, como las comunidades indígenas, afrodescendientes, mujeres, personas LGBT+, y otros, en la implementación de los acuerdos y en la construcción de paz. El enfoque territorial, el acuerdo reconoce las diferencias regionales en términos de impacto del conflicto, acceso a recursos y necesidades de desarrollo. Por lo tanto, se diseñan estrategias específicas para cada región, teniendo en cuenta sus particularidades y contextos socioculturales. Medidas de reparación y justicia diferenciadas se establecen políticas y programas de reparación integral que tengan en cuenta las diferencias individuales y colectivas de las víctimas, así como medidas judiciales que consideren las particularidades de cada caso y grupo afectado.

En suma, el enfoque diferencial se entiende como los esfuerzos del Estado de garantizar el acceso a poblaciones vulnerables a los bienes y servicios para minimizar las brechas entre los

distintos grupos poblacionales en la garantía de sus derechos fundamentales, derechos sociales y culturales. Esto en clave de reparación de las víctimas supone no sólo la restitución de los derechos que le fueron vulnerados con ocasión de los hechos victimizantes, implica también la eliminación de condiciones estructurales de discriminación y marginación. Lo que a su turno fomenta la profundización de la democracia, pues garantiza la participación en el diseño de medidas, acciones y políticas diferenciadas, promoviendo la inclusión social, económica y política de las poblaciones, reto que debe asumir Colombia como parte de su compromiso en la profundización de la democracia.

Indicadores

De manera sintética podemos afirmar que un indicador es una herramienta que permite cuantificar los avances o retrocesos de determinados objetivos específicos que expresa cualidades dispuestas en escala, por ejemplo, los niveles de satisfacción frente a un programa: alto, mediano, bajo (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2018).

En un sentido más amplio, un indicador es una medida observable, ya sea cualitativa o cuantitativa, que permite describir y evaluar características, comportamientos o fenómenos de la realidad. Esto se logra a través de la evolución de una variable o la relación entre variables. Al comparar estos indicadores con datos de períodos anteriores, productos similares, o metas establecidas, se puede evaluar el desempeño y su progreso a lo largo del tiempo (disminución de la deserción escolar o el aumento de niños y niñas de 0 a 5 años en programas de promoción y prevención frente a la disminución de mortalidad infantil, por ejemplo). Los indicadores suelen ser fáciles de recopilar, están altamente relacionados con otros datos, y permiten obtener conclusiones útiles y confiables de manera rápida (Departamento Nacional de Estadística [DANE], s.f.). Su función en la gestión pública consiste en facilitar los procesos de planeación,

seguimiento y evaluación de los planes, proyectos, políticas, programas y con esto la toma de decisiones sobre la continuidad, finalización o modificación de estas, es por esta razón que los indicadores deben responder a objetivos definidos, estar asociados a iniciativas estructuradas y los resultados deben ser de interés de los organismos encargados de su control (Departamento Nacional de Estadística [DANE], 2009).

De la misma manera, los indicadores, facilitan al interior de las organizaciones los procesos de **Simplificación**: que refiere a la realidad en la que se actúa es multidimensional, un indicador puede considerar alguna de tales dimensiones (económica, social, cultural, política, etc.), pero no puede abarcarlas todas. **Medición**: que permite comparar la situación actual de una dimensión de estudio en el tiempo o respecto a patrones establecidos; y, **Comunicación**: todo indicador debe transmitir información acerca de un tema en particular para la toma de decisiones.

En cuanto a su clasificación, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE- en la Guía para Diseño, Construcción e Interpretación de Indicadores plantea que Los indicadores pueden clasificarse según diferentes criterios: según su medición, según su nivel de intervención, según su jerarquía y según calidad. Mientras que el Departamento Nacional de Planeación en la Guía Metodológica para la Formulación de Indicadores, identifica se centra en los indicadores según el nivel de intervención, que incluyen los indicadores de gestión, producto y efecto, este último se asemeja al indicador de resultado de la metodología del DANE.

Indicadores según medición, su clasificación se distingue entre indicadores cuantitativos y cualitativos, de acuerdo con el tipo de medición que utilizan. Los indicadores cuantitativos expresan la realidad en números y permiten ordenar los valores de forma ascendente o descendente. Por ejemplo, el número de habitantes de una ciudad, el porcentaje de pobreza o el índice de desarrollo humano son indicadores cuantitativos. Los indicadores cualitativos

describen la realidad en términos de cualidades y se pueden presentar en categorías o en opciones binarias, por ejemplo, el nivel de satisfacción de los usuarios de un servicio, la percepción de seguridad o el grado de cumplimiento de una norma son indicadores cualitativos.

Indicadores por el nivel de intervención: son herramientas que permiten medir y evaluar el desempeño y los resultados de una intervención en diferentes etapas. Aquí hay una descripción general de los tipos de indicadores según el nivel de intervención:

Indicadores de Insumo: miden los recursos que se utilizan para llevar a cabo una intervención. Incluyen factores como el tiempo, el dinero, el personal y los materiales.

Indicadores de Proceso: evalúan las actividades y tareas que se realizan durante la implementación de una intervención. Ayudan a monitorear si las acciones se están llevando a cabo según lo planeado.

Indicadores de Producto: se centran en los resultados inmediatos y tangibles de una intervención, como el número de servicios prestados o productos entregados.

Indicadores de Resultado: miden los efectos directos y a corto plazo de una intervención en los beneficiarios o en el sistema.

Indicadores de Impacto evalúan los cambios a largo plazo que se atribuyen a la intervención, incluyendo mejoras en el bienestar de los beneficiarios o en el sistema.

De acuerdo con la Jerarquía, los indicadores existen dos tipologías:

Los Indicadores Estratégicos son los que facilitan la evaluación y se enfocan en los productos, efectos e impactos de una intervención. Estos indicadores son parte integral del sistema de seguimiento y evaluación y están diseñados para medir los aspectos más significativos y de mayor impacto de una estrategia o proyecto.

En esencia, los indicadores estratégicos dan cuenta las apuestas del ente territorial, de la visión institucional de los entes y del cumplimiento de sus objetivos generales, es por esto por lo que permiten evaluar forma, método, técnica, propuesta, solución y alternativa implementados están logrando los objetivos deseados a nivel del sistema completo. Son clave para entender el éxito general de una intervención y para tomar decisiones informadas sobre la dirección futura de las estrategias implementadas. Es decir, estos indicadores tienen vínculo directo con los indicadores de impacto y de resultado, que son los que nos permite observar este tipo de evolución o transformaciones obtenidas a través de la intervención.

Indicadores de Gestión son los que permiten medir el primer nivel en la jerarquía de una intervención, pues son los que dan cuenta de los objetivos específicos de los organismos y sus dependencias. Su propósito principal es evaluar la relación entre los insumos (recursos físicos, financieros y humanos) y los procesos llevados a cabo para alcanzar un objetivo específico, es decir la eficacia y eficiencia de los procesos. Estos indicadores se utilizan desde el inicio del cronograma de actividades y son concebidos durante la etapa de planeación. Dentro de esta categoría, se distinguen dos tipos: *Indicadores Administrativos*: se enfocan en medir la cantidad y el nivel de los recursos administrativos requeridos para la ejecución de un proyecto o servicio.

Indicadores Operativos evalúan la eficiencia de las operaciones y actividades realizadas para producir un resultado o producto final.

Aunque si bien, los indicadores son herramientas útiles para el seguimiento y la evaluación de las acciones emprendidas por las administraciones es necesario adoptar una perspectiva crítica que permita identificar sus limitaciones para así poder complementar con enfoques cualitativos y más amplios. Algunas limitaciones que encontramos durante la revisión del material bibliográfico incluyen la simplificación y el reduccionismo, pues los indicadores

tienden a simplificar la complejidad de los problemas sociales y las intervenciones gubernamentales, reduciéndolos a números o medidas cuantificables. Esto puede llevar a una pérdida de información importante sobre contextos, procesos y resultados no cuantificables. Asimismo, se pueden presentar sesgos y distorsiones, ya que la selección y el diseño de indicadores pueden estar influenciados por sesgos institucionales, políticos o ideológicos, lo que puede llevar a una representación distorsionada de la realidad, y esto a su vez puede perpetuar desigualdades o invisibilizar ciertas problemáticas o grupos de población. El Enfoque en resultados a corto plazo. Al enfocarse en resultados a corto plazo se pueden generar presiones para la implementación de medidas que produzcan resultados rápidos y visibles, aunque a veces sean superficiales o poco sostenibles en el tiempo, siendo esta la limitante más obvia presente en los planes de desarrollo. Por otra parte, tenemos que existe la tendencia a ignorar los aspectos cualitativos centrándose en aspectos cuantitativos y tangibles, dejando de lado aspectos subjetivos o difíciles de medir, esto puede llevar a una falta de comprensión profunda de los procesos sociales y a una evaluación limitada de la efectividad de las intervenciones o también la fijación de metas basadas en indicadores específicos puede incentivar comportamientos no deseados, como la manipulación de datos o la focalización de recursos en áreas que no necesariamente abordan las necesidades reales de la población. Ejemplo de esto, es señalado por la Corte Constitucional en el Auto 859 de 2022 de seguimiento a la Sentencia T025 de 2004, sobre la insuficiencia de los indicadores para dar cuenta del goce efectivo del derecho, en donde retoman los reparos presentados por la Contraloría General de la República y la Comisión de Seguimiento, al uso del término “matriculados” y no el de “asistencia” sobre la garantía del derecho a la educación, pues el primero hace referencia a la inscripción en la institución educativa y el segundo a la presencia efectiva de los menores a esta, esta situación genera

“disparidades sustanciales en las mediciones estadísticas” . Lo anteriormente señalado se relaciona en gran medida con la subestimación de la complejidad, se debe tener presente que la realidad social es intrínsecamente compleja y multifacética lo que hace difícil capturarla completamente a través de indicadores, lo que nos lleva a una subestimación de la complejidad de los problemas sociales y a una evaluación superficial de las políticas y programas.

En tal sentido, se nos hace necesario destacar que si bien el uso de los indicadores son un instrumento vital para la gestión pública en materia de toma de decisiones durante los diferentes momentos de las políticas públicas o la elaboración de planes, proyectos y programas, los y las funcionarias encargadas de su diseño, implementación e interpretación deben contar con una visión amplia del contexto en el cual pretender medir las acciones, así como ser sensibles las problemáticas específicas que no alcanzan a ser aprehendidas mediante estos.

Estrategia Metodológica

El enfoque que se propone es el cualitativo, pues se busca primordialmente, en palabras de Baena Paz «descubrir hechos» aunque en este caso no se propone formular alguna ley o teoría, sino una metodología de seguimiento a la incorporación estratégica de líneas de acción propios de la política pública ya mencionada en instrumentos técnicos de carácter municipal de modo que se pueda evidenciar como desde la gestión pública se puede aportar a la observancia y garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno por parte de los organismos de las administraciones territoriales.

La técnica utilizada para el alcance de los objetivos propuestos es el análisis documental. Para el alcance de los objetivos propuestos durante la formulación del problema de investigación, nos concentramos en la búsqueda de fuentes documentales relacionadas con instrumentos técnicos relacionados con los derechos de las víctimas, como el documento CONPES 3726 del cual extraemos las líneas de acción para la atención y reparación integral y sus correspondientes indicadores IGED.

Posteriormente se hizo revisión de los planes de desarrollo 2016 – 2019 y 2020 – 2023 en su versión impresa para verificar los distintos programas relacionados con la atención y reparación integral a víctimas y los indicadores asociados a estos. Los datos encontrados se alojaron en una matriz de Excel en donde se organizaron las diferentes líneas de acción conforme se estipula en el CONPES 3726, los indicadores IGED asociados y los programas e indicadores de los planes de desarrollo relacionadas con las diferentes líneas de acción, de tal manera que se pudieran filtrar e identificar la relación entre los lineamientos, los programas de los planes de desarrollo y los indicadores asociados.

La interpretación de los datos hallados se hace a la luz de los conceptos presentados en el marco teórico remarcando la centralidad del carácter técnico de las políticas públicas en el sentido de la creación de programas con características específicas como la identificación de un problema público, la intencionalidad de modificar conductas por parte de diferentes agentes de la sociedad, así como la importancia de la incorporación del enfoque diferencial en las políticas, planes y programas, los objetivos de los planes de desarrollo y el uso de los indicadores para evaluar y hacer seguimiento a los programas que se implementan los distintos organismos del Estado.

Plan de Acción del Documento CONPES 3726 de 2012 para la Implementación en los Planes de Desarrollo

Dando cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 175 de la Ley 1448 de 2011 que propone la creación de un Plan Nacional de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas PNARIV, en 2012 el Consejo Nacional de Política Económica y social -CONPES- aprueba el documento 3726 en el cual se establecen los lineamientos generales, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento a dicho Plan. Este documento establece la ruta integral de Asistencia y Reparación tanto individual como colectiva, retomando las definiciones contenidas en la ley 1448 sobre las medidas de protección, atención, asistencia, verdad y reparación integral señaladas previamente.

Este documento técnico proporciona un marco legal, componentes de la política pública y los ejes transversales de esta: Registro Único de Víctimas -RUV-, Retornos y Reubicaciones, Articulación Nación – Territorio y al interior del gobierno nacional y lineamientos de participación, el documento CONPES también enfatiza la necesidad de una estrategia de corresponsabilidad entre las entidades del gobierno y las entidades territoriales y entre las entidades del Gobierno nacional para la implementación efectiva de la política pública. Detalla cómo la ésta debe integrarse en el proceso de planeación, incluyendo los planes de las entidades territoriales y planes, programas y proyectos. Proporciona lineamientos específicos para la inclusión de la política de víctimas y restitución de tierras en los planes de desarrollo, teniendo en cuenta la perspectiva diferencial para niños, niñas y adolescentes, para grupos étnicos, de mujeres y género. Y finalmente, los mecanismos de seguimiento a la política pública que está compuesto por una serie de orientaciones a distintos organismos del Estado que incluye la

presentación de informes donde dan cuenta de la implementación de las medidas con cierta periodicidad.

Así, por ejemplo, en el componente de mecanismos de acceso a créditos como medida de reparación individual Bancoldex, Finagro, el Fondo Nacional de Garantías y Banco Agrario, deben presentar un informe semestral sobre los créditos otorgados a población víctima. Sobre los avances de las medidas de satisfacción como la presentación de excusas públicas o cualquier tipo de compensación moral, la Unidad de Víctimas deberá entregar al DNP un informe anual de las acciones realizadas. Así mismo, La Unidad de Restitución de Tierras y el Consejo Superior de la Judicatura debe entregar cada seis meses informe de avance sobre los procesos de restitución evidenciando la implementación de los enfoques diferenciales señalados en la política pública. En cuanto a los programas de empleo urbano y rural, el Ministerio de Trabajo en colaboración con el SENA y la Unidad de Víctimas quedaron a cargo del diseño e implementación del Plan de Empleo Rural y Urbano, que debía incluir una propuesta de indicadores de seguimiento.

La política pública de atención y reparación contempla cinco componentes que son: 1) Asistencia y reparación; 2) Reparación integral; 3) Prevención y Protección; 4) Verdad y 5) justicia y cuatro ejes transversales: 1) Registro único de víctimas RUV y la Red Nacional de Información RNI; 2) retornos y reubicaciones; 3) articulaciones nación territorio y 4) lineamientos de participación, que tienen en cuenta los enfoques diferenciales de niños, niñas y adolescentes, mujeres, personas con discapacidad y grupos étnicos. Este plan de acción tiene como principios la integralidad, la participación, gradualidad, enfoque diferencial y territorial y la coordinación interinstitucional. En cuanto a las medidas de reparación, el CONPES observa cada una de las medidas contempladas en la ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, como se resume en la tabla a continuación:

Tabla 4*Componentes de la política y las acciones contempladas*

Componente de la Política	Acciones
Prevención y Protección a Víctimas	Prevención temprana Prevención Urgente Protección para personas, grupos organizaciones o comunidades Protección de bienes patrimoniales
Asistencia y Atención a Víctimas	Acciones de información y orientación Acompañamiento jurídico Acompañamiento Psicosocial Atención humanitaria Identificación Asistencia en Salud Asistencia en educación Generación de ingresos Alimentación Reunificación familiar Asistencia funeraria Vivienda
Reparación Integral	Restitución: (i) de Tierras, (ii) de Vivienda, (iii) medidas para la promoción de empleo urbano y rural; (iv) Estrategias relacionadas con los mecanismos para el acceso a créditos; (v) Alivio de pasivos. Retorno y reubicación Rehabilitación: (i) física y mental; (ii) psicosocial y; (iii) Social y Comunitaria. Satisfacción: (i) Reparación simbólica y (ii) Exención del servicio militar y (iii) Memoria Histórica. Reparación colectiva Garantías de no repetición Indemnización administrativa: (i) Entrega y acompañamiento a la inversión adecuada del recurso.
Verdad y Justicia	Construcción, preservación, difusión y apropiación colectiva de la verdad y la memoria histórica. Esclarecimiento de los hechos o identificación de los responsables. Acceso a la información judicial sobre el esclarecimiento de los hechos y la justicia.

Nota. Resumen de los principales componentes de la Política de Atención; Asistencia y Reparación Integral a Víctimas Contenidas en el Documento CONPES 3726. *Fuente:* Consejo Nacional de Política Económica y Social (2012).

En cuanto a los ejes transversales tenemos que estas implican que la construcción o la toma de decisiones sobre las medidas o acciones contempladas para la reparación de las víctimas deben tener componente participativo, proponer enfoques de acuerdo con los impactos diferenciados del conflicto debido a variables como el género, la orientación sexual, pertenencia étnica o comunitaria, etc.

Armonizar las decisiones de índole nacional con las acciones contempladas e implementadas a nivel subnacional (de acá la relevancia de los planes de desarrollo); actualizar permanentemente las bases de datos de caracterización de población y sus necesidades que facilite una toma de decisiones y procesos de planificación que permita una asignación de recursos eficiente y un modelo de gestión administrativa eficaz.

Ahora bien, si bien la política pública tiene la corresponsabilidad entre la Nación y los Territorios, como eje transversal de la política, es necesario tener en cuenta que algunos componentes de este plan de acción de la política pública son de competencia exclusiva local y esto es porque el primero contacto o la atención inmediata de la población víctima se hace a través de los organismos de los gobiernos territoriales.

Esto, en clave de planeación a nivel territorial implica que deben existir además de las acciones que busque beneficiar a toda la ciudadanía otras acciones (provisión de oferta de bienes y servicios) que esté específicamente destinada a la población víctima, dentro de las cuales podemos contar:

Tabla 5*Acciones de competencia exclusiva de las administraciones locales*

Componente	Acciones
Atención humanitaria inmediata	Se refiere a la primera ayuda que se entrega a las víctimas que han sufrido hechos victimizantes en los últimos tres meses y que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada. La entidad territorial receptora debe garantizar los componentes de alimentación, elementos de aseo, alojamiento transitorio, transporte de emergencia, atención médica y psicológica, entre otros.
Acciones de orientación e información	Se trata de brindar a las víctimas información y orientación sobre las rutas de acceso para la garantía de sus derechos y sobre la oferta institucional del Estado. Para ello, se pueden conformar los Centros Regionales de Atención y Reparación a Víctimas, los puntos de atención y orientación, los esquemas móviles o las oficinas de víctimas de la respectiva entidad territorial.
Identificación	Esta medida contempla la entrega de documentos de identidad (registro civil, tarjeta de identidad, cédula de ciudadanía) y libreta militar para las víctimas. El contar con un documento de identidad facilita el acceso a diferentes servicios y programas ofrecidos por el estado.
Asistencia en salud	En esta medida concurren acciones de salud pública, promoción de la salud y prevención. Se entiende como la afiliación y las condiciones de acceso efectivo a la prestación del servicio de salud. El derecho a la salud debe ser preservado o restituido en cualquiera de las fases de atención a la población víctima.
Asistencia en educación	Esta medida busca garantizar el acceso, permanencia y calidad de la educación para las víctimas, especialmente para los niños, niñas y adolescentes. Se deben implementar estrategias para la prevención del abandono escolar, la flexibilización de los requisitos de matrícula, la entrega de subsidios y becas, la atención psicosocial y la inclusión de contenidos de memoria histórica y derechos humanos en el currículo educativo.

Nota. Resumen de las orientaciones para la incorporación estratégica de la política pública de víctimas y restitución de tierras. *Fuente:* Consejo Nacional de Política Económica y Social (2012).

Como vemos cada componente implica provisión de oferta de bienes y servicios, lo que nos remite a los indicadores IGED mencionados con anterioridad y a la obligación, de acuerdo con la Ley 1448 de 2011, de las entidades territoriales de incluir en sus programas, planes y en

general los distintos instrumentos de planificación las distintas medidas de reparación de víctimas.

Incorporación de Componentes de Plan de Acción e Indicadores en los Planes Territoriales de Desarrollo de Santiago de Cali 2016-2019 y 2020 – 2023

Plan de Desarrollo 2016 – 2019

El primer plan de desarrollo revisado es “Cali Progresa Contigo” correspondiente a la alcaldía del señor Maurice Armitage para el periodo 2016 – 2019. En este la atención integral a las víctimas del conflicto armado es uno de los componentes del eje 3 *Cali progresa en paz, con seguridad y cultura ciudadana* y está conformado por cinco programas, que según el documento, se diseñan para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 1448 de 2011, a la política pública para la Atención, Asistencia y Reparación Integral a víctimas del conflicto, mencionando también los decretos nacionales 4633, 4634, 4635 sobre la atención a comunidades indígenas, Rom y afrocolombianas y el Comunicado conjunto 64 de 2015 “Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto, “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición” y la aún no vigente Jurisdicción Para la Paz JEP.

Por otra parte, la presentación de este componente reconoce a la ciudad de Santiago de Cali como epicentro de llegada de población desplazada de la costa pacífica nariñense y caucana, de departamentos como Chocó, Risaralda, Antioquia, Caquetá y municipios del Valle del Cauca, además de la presencia de disputas entre distintas organizaciones delincuenciales que degradan la situación de seguridad de la ciudad. Los diferentes componentes están acompañados por una serie de indicadores de producto, los indicadores de resultado que se encuentran en la parte final del documento abarcan resultados generales y no se encuentran vinculados directamente con ninguno de los ejes y sus diferentes programas sino con los ODS. A continuación, se presentan los distintos programas y los indicadores correspondientes:

Tabla 6*Incorporación de componentes de plan de acción e indicadores plan de desarrollo 2016 - 2019*

Programa en el PDD	Indicadores de Producto	Indicadores de Resultado
Prevención y Protección a Víctimas	Familias víctimas del conflicto atendidas en el programa de prevención y protección	N.D.
	Programas de víctimas del conflicto beneficiadas con programas preventivos en el deporte y la recreación	N.D.
Asistencia y Atención a Víctimas	Puntos de información y orientación a las víctimas del conflicto en la ciudad	N.D.
	Hogares víctimas del conflicto que tienen garantizada la subsistencia en el marco de la atención inmediata antes de la decisión sobre la inclusión en el RUV	N.D.
	Acceso y permanencia de los estudiantes víctimas del conflicto armado interno matriculados en las Instituciones Educativas Oficiales.	N.D.
Reparación Integral	Hogares víctimas de desplazamiento incluídas en el RUV apoyados en la medida de retorno y/o reubicación.	N.D.
	Víctimas del conflicto orientados hacia las ofertas de generación de ingresos	N.D.
	Soluciones habitacionales nuevas o usadas asignadas a hogares en situación de desplazamiento forzoso	N.D.
	Nuevas víctimas del conflicto atendidas en el marco del programa de atención psicosocial integral - PAPSIVI	N.D.
	Víctimas del conflicto capacitadas para la empleabilidad, emprendimiento y fortalecidas en procesos productivos.	N.D.
	Personas beneficiadas con eventos deportivos y recreativos, dirigidos a víctimas del conflicto	N.D.

Tabla 6 (Continuación)

	Personas víctimas del conflicto beneficiadas en procesos artísticos y culturales.	N.D.
	Soluciones habitacionales nuevas o usadas asignadas a hogares en situación de desplazamiento forzoso.	N.D.
	Víctimas del conflicto orientados hacia las ofertas de generación de ingresos.	N.D.
	Víctimas del conflicto capacitadas para la empleabilidad, emprendimiento y fortalecidas en procesos productivos.	N.D.
Verdad y Justicia	Museo Regional de Memoria Histórica del Conflicto y la Reconciliación	N.D.
	Eventos conmemorativos para reivindicación de derechos, la paz y la reconciliación	N. D
Ejes Transversales	Sistema de información y comunicación para población del conflicto interno, implementado.	N.D.
	Acciones de fortalecimiento a la Mesa municipal de participación efectiva de las víctimas	N.D.

Nota. Resumen de indicadores presentes en el *Plan* de Desarrollo Cali Progresa Contigo 2016 -

2019. *Fuente:* *Plan de Desarrollo Santiago de Cali 2016 – 2019.*

Plan de Desarrollo 2020 – 2023

En el Plan de Desarrollo 2020 – 2023 “Cali Unida por la Vida” el programa de Atención a víctimas hace parte de la línea estratégica “Distrito reconciliado”, esta línea estratégica hace parte de las cinco líneas de la dimensión dos “Cali, solidaria por la vida” del plan y que cuenta con 33 programas.

De acuerdo con el Plan el programa de atención a las víctimas busca el restablecimiento de derechos superar condiciones estructurales de vulnerabilidad, integración a la vida social y económica, todo esto con la finalidad de contribuir a la reparación integral de las víctimas. De manera específica plantea los siguientes objetivos:

Propiciar el restablecimiento de derechos de las víctimas. sobre los derechos de las víctimas.

Informar la oferta institucional a través del Centro Regional de Atención y Reparación a Víctimas, el Sistema Nacional de Atención y reparación integral a las Víctimas del Conflicto Armado y el Sistema Integral de Verdad, Justicia Reparación y No Repetición.

Consolidar la estrategia de territorialización de la oferta de atención a víctimas.

Diseñar planes de acción para atención a la población migrante.

Fortalecer la atención humanitaria Ley de víctimas y sentencia T025.

En este caso todos los indicadores de producto no están divididos por acciones, aunque se pueden identificar la relación de cada uno de los indicadores con estas, como se presenta la siguiente tabla:

Tabla 7*Incorporación de componentes de plan de acción e indicadores plan de desarrollo 2020 - 2023*

Programa en el PDD	Indicador de Producto
Atención Integral a las Víctimas del Conflicto Armado	Personas en Procesos de Retorno y Reubicación, apoyadas. Familias restituidas que reciben medidas de asistencia, atención y reparación en proceso de restitución de tierras
	Personas que reciben orientación y atención integral a través del Centro Regional de Atención a Víctimas.
	Puntos de Información Orientación (PIO) y Unidades Móviles adecuadas y funcionando.
	Hogares víctimas del conflicto armado que solicitan y reciben ayuda humanitaria con enfoque étnico diferencial, en cumplimiento de los requisitos de ley.
	Sistema de información de atención a víctimas del conflicto ampliado e integrado.
	Porcentaje de atención de solicitudes recibidas por canales no presenciales habilitados para servicios de atención y orientación.
	Personas víctimas del conflicto armado atendidas psicosocialmente y en salud integral.
	Estudiantes víctimas del conflicto armado interno matriculados en las Instituciones Educativas Oficiales con estrategias para la permanencia escolar
	Personas víctimas del conflicto armado que reciben asistencia psico jurídica especializada frente al goce efectivo de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición
	Personas víctimas del conflicto armado que se benefician de la estrategia "Reparar para Reconciliar" con enfoque diferencial
	Organizaciones que reciben apoyo para su participación e incidencia ante las entidades del Sistema Integral de Verdad, Justicia Reparación y No Repetición
	Víctimas protegidas en la ruta de riesgo de amenaza de violencia (RIAV)
	Personas víctimas del conflicto armado, vinculadas a procesos artísticos y culturales.

Tabla 7 (Continuación)

Personas víctimas del conflicto armado capacitados en mecanismos de reparación y restitución de derechos
Planes de Funcionamiento de la Mesa Distrital de Participación Efectiva de Víctimas aprobado y ejecutado
Eventos conmemorativos para las víctimas como medidas de satisfacción
Encuentros regionales de prevención y articulación de las acciones para la mitigación de efectos del desplazamiento y alistamiento de los municipios receptores.
Plan de acción de atención a migrantes y flujos migratorios mixtos, formulado e implementado
Subsidio distrital de vivienda asignados a hogares en situación de desplazamiento forzoso y/o población víctima de conflicto.

Nota. Resumen de indicadores encontrados en el Plan de desarrollo versión impresa 2020 – 2023 “Cali Unida por la Vida”. *Fuente:* Plan de Desarrollo Santiago de Cali 2020 – 2023.

Reconciliación adecuada encuentran algunos indicadores de productos relacionados con acciones de reparación como el “Museo de la Casa de las Memorias del Conflicto y la Reconciliación adecuado, equipado y en operación en el territorio”, que se encuentra en el programa de Derechos humanos y reconciliación. O algunos indicadores de producto se encuentran vinculados a otros programas además del de reparación integral, por ejemplo, el de «víctimas del conflicto armado formadas como técnicos laborales» que se encuentra en la línea estratégica de empleabilidad y emprendimiento.

En este plan, solo se propone un indicador de resultado para el conjunto de indicadores de producto relacionados en la tabla No. 6 que es denominado como «indicador de bienestar» descrito como: «Atenciones integrales a personas víctimas del conflicto armado interno» que plantea como meta para el cuatrienio un número de 150.000.

Análisis de la Incorporación del Plan de Acción la Política Pública en los Territoriales de Desarrollo de Santiago de Cali 2016 – 2019 y 2020 – 2023

En cuanto a los programas relacionados con el plan de acción hemos observado que en la tabla 5, la correspondiente al plan de desarrollo 2016 – 2019 muestra cinco programas relacionados con la atención integral a las víctimas del conflicto armado, mientras que la tabla 6 del plan de desarrollo 2020 – 2023 muestra solo uno. Esto nos indica que el plan de desarrollo 2016-2019 tenía una mayor diversificación de las acciones para abordar las diferentes dimensiones de la reparación, como la prevención, la protección, la asistencia, la verdad y la justicia. El plan de desarrollo 2020-2023 concentra sus acciones en la reparación integral a víctimas, sin mencionar explícitamente las otras líneas de acción de la política pública.

En relación con los indicadores incorporados para evaluar las acciones, se encontró que la tabla 5 presenta 22 indicadores de producto, que miden la cantidad o el porcentaje de víctimas beneficiadas por cada programa. La tabla 6 presenta solo 10 indicadores de producto, que son más generales y no se refieren a un programa específico. Además, la tabla 5 no presenta ningún indicador de resultado, mientras que la tabla 6 presenta uno, que es el número de atenciones integrales a las víctimas. Esto sugiere que el plan de desarrollo 2016-2019 tenía una mayor especificidad y detalle en el seguimiento de las actividades realizadas, pero no en el impacto o el efecto de estas. El plan de desarrollo 2020-2023 parece tener una menor precisión y variedad en los indicadores de producto, pero al menos plantea un indicador de resultado que podría medir el bienestar de las víctimas.

En esta misma línea se encontró que la tabla 5 no muestra una correspondencia clara entre los indicadores de producto y los indicadores de resultado, lo que dificulta evaluar la eficacia y la eficiencia de los programas. La tabla 6 tampoco muestra una correspondencia

directa entre los indicadores de producto y el indicador de resultado, lo que puede generar ambigüedad o confusión en la medición del desempeño. Esto implica que ambos planes de desarrollo tienen debilidades en la formulación de los indicadores, que podrían mejorar con una mayor coherencia y alineación entre los objetivos, los programas y los indicadores.

En relación con el único indicador de resultado propuesto en el plan de desarrollo 2020 – 2023, no es claro como este da cuenta de la atención integral de la población víctima; en este caso parece que se presume de manera anticipada que el acceso a un programa indica el acceso a los demás programas, sin embargo, en este plan no se especifica cómo valorar la integralidad de la atención.

Ahora bien, en lo concerniente a los IGED propuestos por la Corte Constitucional, es evidente que ninguno de los planes de desarrollo incorpora los indicadores de resultado propuestos para evaluar los avances en materia de goce efectivo de derechos de la población víctima y mucho menos la superación del Estado de Cosas Inconstitucional de la población desplazada.

Conclusiones

Desde la perspectiva del concepto de política pública tenemos que la Ley 1448 de 2011 busca dar respuesta a una situación socialmente problemática como lo es la atención a la población víctima del conflicto armado interno, que constituye el 18,43% de la población colombiana y en el distrito de Cali 8,11%. Igualmente, tiene el propósito de orientar el comportamiento en los agentes individuales como colectivos pues dispone acciones y asigna los recursos requeridos para alcanzar los objetivos propuestos en cuanto a garantizar la atención y reparación integral de las víctimas del conflicto armado en esta se desarrolla los cinco componentes y los ejes transversales y en este se incorpora el enfoque diferencial, así como la financiación de la Ley 1448 de 2011 como se contempla en el artículo 19 de la misma, la cual se aprueba en el documento CONPES 3712 para asegurar la sostenibilidad de la Ley para los diez años de su vigencia.

Un aspecto que nos interesa resaltar de las definiciones abordadas en el marco conceptual es la que refiere a la configuración de las necesidades, pues de eso precisamente se trata el enfoque étnico y la participación como elemento transversal de la política. Esta configuración está indefectiblemente ligada a la forma como las diferentes comunidades o sujetos (como es el caso de las mujeres, la comunidad LGTBI p.e.) interpretan su pasado, sus valores, la forma como han sido afectados por las diferentes coyunturas políticas, sociales y económicas (incluido el desarrollo mismo del conflicto). Es este espacio de configuración de las necesidades por parte de los diferentes grupos o actores que participan donde mejor se ve reflejado que la respuesta del Estado en materia de la reparación no puede ser homogénea. Una gran debilidad observada en el plan de desarrollo 2016 -2019 del enfoque diferencial como un indicador producto, cuando este

es un componente de la política que debe manifestarse en cada una de las acciones de implementación.

Por otra parte, la Ley 1448 de 2011 cuenta con sus mecanismos de seguimiento tanto a la política, enunciados en el artículo 260 conformado por diferentes herramientas que incluye un Reporte Unificado Sistema de Información, Coordinación, y Seguimiento Territorial, Formulario Único Territorial, la Certificación a las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, Indicadores de Goce Efectivo de Derechos a las Víctimas IGED cuyos resultados de medición deberán ser tenidos en cuenta por los entes territoriales al momento de elaborar o actualizar los planes de desarrollo, sin embargo, durante la revisión de ambos planes de desarrollo en ninguno se hace mención al fortalecimiento de sistemas de información con datos confiables disponibles a público que facilite la toma de decisiones o acciones de seguimiento por parte de grupos de interés o la ciudadanía en general.

Si bien la Ley 1448 de víctimas y restitución de tierras, es un esfuerzo contundente por parte del Estado colombiano en materia de reparación de víctimas conforme a estándares internacionales, su aplicabilidad en el plano subnacional desdibuja por completo el horizonte de la integralidad de la reparación que plantea Carlos Martín Beristain al señalar la coherencia interna y externa de las medidas, es decir la correspondencia entre las medidas adelantadas y el sentido de estas:

“Una integralidad interna, que supone que los criterios y la manera de llevarse a cabo tienen coherencia con su sentido. Y una externa, entre las diferentes medidas, dado que el significado que adquieren es interdependiente de su relación” (Beristain, s. f., p. 175).

Pues, cada administración, de acuerdo con el proceso de construcción de los planes de desarrollo que incluye los lineamientos del gobierno central, las dinámicas de participación local,

la alineación de actores y la capacidad presupuestal, prioriza las acciones que va a adelantar y los objetivos que busca alcanzar en materia de reparación de las víctimas, entendiendo que aun como sociedad, a nivel local, no existe una visión compartida en materia de reparación de víctimas de tal manera que permita que la continuidad de las acciones sean la generalidad y no un caso específico.

De acuerdo con lo anterior, se propone para futuras investigaciones la investigación no sólo en la incorporación de los lineamientos del Plan Nacional, sino también la evaluación comparada de las mismas, para evidenciar los avances y retrocesos en cuanto a la incorporación en el nivel local.

Referencias Bibliográficas

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (s.f.). *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*.

<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/InternationalLaw.aspx>:

Beristain, C. M. (2010). *Diálogos sobre la reparación. Experiencias en el sistema interamericano de derechos humanos*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Botero Marino, C., & Guzmán Rodríguez, D. E. (2008). *El Sistema de los derechos. Guía práctica del Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos*. DeJusticia.

Centro Internacional para la Justicia Transicional [CIJT]. (2011). *Políticas públicas que hacen justicia Políticas públicas que hacen justicia. Cuatro temas en la agenda de reparación en Colombia*. Centro Internacional para la Justicia Transicional [CIJT].

Departamento Nacional de Estadística [DANE]. (s.f.). *Guía para diseño, construcción e interpretación de indicadores. Estrategia para el Fortalecimiento Estadístico Territorial*.
<https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/2020-08/guia-para-diseno-construccion-e-interpretacion-de-indicadores-dane.pdf>

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2009). *Guía Metodológica para la Formulación de Indicadores*.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Guia%20Metodologica%20Formulacion%20-%202010.pdf>

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (s.f. de s.f. de 2018). *Guía para la Construcción y Análisis de Indicadores*.

https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Guia_para_elaborar_Indicadores.pdf

Distrito de Santiago de Cali . (2020). *Plan de Desarrollo "Cali Unida por la Vida 2020 - 2023"*. Santiago de Cali.

Distrito de Santiago de Cali. (2016). *Plan de Desarrollo Cali Progresa Contigo 2016 - 2019*. Santiago de Cali.

Fajardo, O. D. (2023). *Las veredas en el escenario del posconflicto, elementos de discusión hacia un régimen jurídico*. Chiquinquirá: Fundación Universitaria de San Gil.

Grupo de Memoria Histórica. (2013). *¡BASTA YA! Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Ley 1448 de 2011 Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. 10 de junio de 2011. D.O. No. 48096. de <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/index.xhtml>

Ley 975 de 2005, del 25 de julio, Ley de Justicia y Paz. 25 de julio de 2005. D.O. 45.980. www.fiscalia.gov.co: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2013/04/Ley-975-del-25-de-julio-de-2005-concordada-con-decretos-y-sentencias-de-constitucionalidad.pdf>

Ministerio del Interior. (2015). *Orientaciones para la incorporación estratégica de la política pública de víctimas y restitución de tierras*.

Naciones Unidas. (s.f.). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*.

<https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Oficina del alto comisionado de las naciones unidas para los derechos humanos (OACDH). (s.f.). *Directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública*. Ginebra, Suiza.

Unidad de Víctimas. (s.f.). *Unidad de Víctimas*. Obtenido de www.unidadvictimas.gov.co:

<https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

Zapata-Cortés, O. L. (2020). Reflexión sobre los planes de desarrollo en Colombia. *Bitácora*

Urbano Territorial, 30(III), 233-246. <http://www.scielo.org.co/pdf/biut/v30n3/2027->

[145X-biut-30-03-233.pdf](http://www.scielo.org.co/pdf/biut/v30n3/2027-145X-biut-30-03-233.pdf)