

RESPUESTAS DE LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL A LAS VÍCTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR RAZÓN DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO EN COLOMBIA¹.

RESPONSES OF THE DISTRICT ADMINISTRATION TO THE VICTIMS OF FORCED DISPLACEMENT DUE TO THE INTERNAL ARMED CONFLICT IN COLOMBIA.

BRAYAM JULIÁN ADAME CUSBA²

Estudiante de Maestría en Derecho Público
Universidad de Santo Tomás. Bogotá D.C. 2021

julian0123ac@gmail.com

Resumen

El presente trabajo analiza el estado en que se encuentra la atención a las víctimas desplazadas hacia la ciudad de Bogotá por razón del conflicto armado interno colombiano, reconocidas en el Registro Único de Víctimas, y las perspectivas que para ellas diseñó la Administración Distrital para el período 2020-2024, con el objeto de examinar su pertinencia y alcance.

Palabras clave

Población desplazada, reparación integral, víctimas.

Abstract

This paper analyzes the state of care for victims displaced to the city of Bogotá due to the Colombian internal armed conflict, recognized in the Single Registry of Victims, and the perspectives that the District Administration designed for them for the period 2020-2024, in order to examine its relevance and scope.

Keywords

Displaced population, comprehensive reparation, victims.

¹ El presente artículo hace parte del proyecto de investigación: “RESPUESTAS DE LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL A LAS VÍCTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR RAZÓN DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO EN COLOMBIA.” que se ha desarrollado dentro del Grupo de Estudio “Estudio y análisis crítico de los Derechos humanos y el derecho internacional humanitario” de la Maestría en Derecho Público de la Universidad Santo Tomás, como opción de Grado de la Maestría en derecho público de la mencionada universidad.

² Abogado Universidad Santo Tomás, Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Santo Tomás, Candidato a Magister en Derecho Público de la Universidad Santo Tomás, Diploma en Conciliación de la Universidad Santo Tomás, Diplomado en Defensa Jurídica Territorial. E-mail: brayamadame@usantotomas.edu.co. Metadatos: CVLA: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001784790. Google Académico: https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=SiTvJFQAAAAAJ&view_op=list_works&gmla=AJsN-F6i87QW51oFNntlgRBZusDFFc2UHIHt5vVvus-

Introducción

Desde el 10 de junio de 2011, fecha en la cual, el congreso aprobó la ley 1448 de 2011, en concordancia con: el documento CONPES 3712 (2011), el Decreto 4800 de 2011, el Plan de Acción Distrital (PDA) 2020 – 2024 y la Ley 2078 de 2021, un gran número de víctimas del conflicto armado guardan la ilusión de recibir por parte del Estado la protección de sus derechos, para así poder recuperar las condiciones de una vida digna. Sin embargo, con el transcurso de tiempo, la ilusión que tienen estas víctimas de mejorar la calidad de vida está desapareciendo, dadas las imprevisiones fiscales y de coherencia administrativa en el cumplimiento del objeto de esta ley.

Hasta este punto, es claro que el conflicto armado en Colombia deja un gran número de víctimas, las cuales, por diferentes hechos tales como: homicidios, amenazas, desaparición forzada, lesiones personales y demás, han tenido que desplazarse a los centros urbanos, entre ellos, a la ciudad de Bogotá D.C.

En Bogotá para el mes de julio del 2020, según el (Observatorio Distrital de Víctimas del Conflicto Armado ODVCA 2020), son residentes en la ciudad 358.408 víctimas, las cuales simbolizan el cuatro por ciento de las más de 9.031.048 de víctimas del país. (Observatorio Distrital de Víctimas, 2020). Y según la Procuraduría General de la Nación (2019), durante el período 2011-2019, de las 339.201 víctimas residentes en la capital a enero del 2020, se indemnizaron 33.007, lo que representa apenas el 11% de la población total víctima residente en Bogotá. (Procuraduría General de la Nación, 2019).

A partir de las cifras señaladas, el presente artículo formula la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuál es el estado en que se encuentra la atención a las víctimas del conflicto armado colombiano, reconocidas en el Registro Único de Víctimas, ubicadas en la ciudad de Bogotá como consecuencia del padecimiento de hechos victimizantes, durante el periodo 2016-2020? Lo anterior con fin de determinar

cuáles son las perspectivas de atención que para ellas tienen las autoridades distritales, en el corto plazo.

Dicha pregunta de investigación se resolverá estudiando el panorama general de atención que durante el período 2016-2020 fue dado a las personas en el Distrito capital que han sido identificadas como víctimas, con la connotación de que aparezcan en el registro Único de Víctimas (estadística que registra el número de personas que declara tal situación en Colombia) y efectuando una prospectiva de la situación, basada en los programas que la actual Administración diseñó para dicha población para el período 2020-2024, con el objeto de analizar su pertinencia y alcance.

Para responder la pregunta formulada, la presente investigación adopta un enfoque crítico, empleando los métodos cuantitativo y cualitativo, pues si bien es cierto no se desarrollará trabajo de campo, sí se utilizarán datos producto de la evaluación de los programas que se han implementado desde el nivel nacional y los específicos de la administración distrital, para los residentes en la ciudad capital durante el período 2016 a julio del año 2020, fecha de corte de las cifras oficiales consultadas. Y bajo la metodología analítica descriptiva, se citarán los datos históricos, que contextualicen la situación de la población objeto de estudio. Posteriormente se realiza una reflexión del Plan de Acción Distrital implementado desde para periodo 2020 – 2024.

La población objeto de investigación, está distribuida de la siguiente manera: 182.132 mujeres (el 53.7%), 156.690 hombres (el 46.2%), de los cuales 378 son población LGTBI (el 0.1%), 88.146 menores de edad (el 26%), 24.751 personas mayores de 60 años (el 7.3.%), 15.813 personas en condición de discapacidad (el 4.7%) y un total de 36.038 personas reconocen pertenencia étnica a población afrocolombiana, indígena, Rrom, raizal y palenquera. (Observatorio Distrital de Víctimas 2020).

Con fundamento en las anteriores cifras, observamos la gran diversidad de características morfológicas, sociológicas, étnicas y etarias, entre otras, que deben tener en cuenta las entidades distritales a la hora de elaborar e implementar los programas en su territorio que permitan reparar a las víctimas del conflicto armado.

Por otro lado, para tener una comprensión general de la atención que han recibido los desplazados a la capital, inicialmente es preciso conocer la manera como está estructurada la organización político-administrativa de la ciudad para atender a dicha población.

El sistema distrital de atención y reparación integral a las víctimas -SDARIV

Fue creado en el año 2012 con el Acuerdo No 491, el cual está integrado por las diferentes dependencias: Secretarías como: Planeación, Gobierno, Salud, Hábitat, Mujer, Educación, Desarrollo Económico, Integración Social, Cultura, Recreación y Deporte, Seguridad, Convivencia y Justicia; Institutos de: la Participación y Acción Comunal - IDPAC-; de las Artes- IDARTES, IPES; IDIPRON; Orquesta Filarmónica de Bogotá - OFB-; la Caja de Vivienda Popular y la ACDVPR. Todas con la finalidad de atender y asistir a las víctimas de conflicto que habiten en Bogotá.

A las anteriores secretarías se suman las siguientes instituciones: en un primer plano, el Comité Distrital y los Comités Locales, en un segundo plano, se sumaron los diferentes Subcomités Temáticos como, las Mesas Técnicas, los Espacios Técnicos Interinstitucionales, y finalmente estará también a cargo el Observatorio Distrital de Víctimas-ODV, que será el encargado de realizar las diferentes labores de seguimiento, levantamiento de la información e indicadores de seguimiento y de goce de derechos de la población en estudio.

Justamente, con datos del ODVCA, se analizará la atención prestada a las víctimas en la ciudad de Bogotá, durante el periodo 2016-2020, de acuerdo con los

indicadores de goce efectivo de derechos: a salud, educación, subsistencia mínima, vivienda, indemnización administrativa, retornos y reubicaciones, entre otros.

Plan de Acción Distrital PAD 2016-2020.

El Distrito Capital presta la atención para las víctimas a través del denominado PAD- Plan de Acción Distrital; el cual desarrolla la política pública para esta población, para el período 2016-2020, bajo los siguientes parámetros: Asistencia y atención; Prevención, protección, reparación integral y garantías de no repetición y adicionalmente contempló como ejes transversales: el enfoque diferencial, las acciones de memoria, paz y reconciliación, la participación efectiva de las víctimas y la coordinación interinstitucional. Este impacto de los programas implementados bajo tal estructura, se analizarán a la luz de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (IGED), dados por el Observatorio Distrital. (ODV, 2020b).

Asistencia y Atención.

Cuando se habla de asistencia y atención a víctimas del conflicto armado, se hace referencia a las medidas mediante las cuales el Gobierno le brinda a estas personas orientación, información, asesoría jurídica y acompañamiento psicológico y social, dirigidos a mitigar los efectos del desarraigo de sus lugares de origen y hacerles viable el ejercicio de sus derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a que en lo posible se les garantice, la no repetición de los hechos victimizantes.

De los indicadores de goce efectivo de los derechos en este ítem, llama la atención los resultados obtenidos en materia de salud y rehabilitación por vía de la atención psico-social, pues según el informe del ODVCA 2021, entre el año 2016 a diciembre de 2020, se habían atendido alrededor de 382.008 víctimas, las cuales están distribuidas de la siguiente manera: 230.439 personas, (el 60,3%) con afiliación al régimen contributivo y 151.569 personas, aproximadamente 40% afiliadas al régimen subsidiado, lo cual indica una cobertura superior al 100%. (ODV, 2020a).

Por otra parte, en lo referente a la rehabilitación psico-social, la misma Secretaría de Salud del Distrito, informó que fueron atendidas 1.806 víctimas de conflicto armado, con las cuales, se constituye un porcentaje del 100% de aquellas víctimas que solicitaron atención. (ODV, 2020a).

De lo anterior se resalta el hecho que las estadísticas brindadas por el ODVCA dan cuenta del 100% de las personas atendidas, pero ello no significa que se haya atendido a toda la población víctima del conflicto armado residente en la ciudad, toda vez que la base de la estadística la constituyen las personas que hayan solicitado la atención que luego se les presta.

Prevención, Protección y Reparación Integral.

Este aspecto fue atendido por la Administración, mediante el denominado Plan de Contingencia para la Atención y Ayuda Humanitaria Inmediata a Víctimas del Conflicto Armado, el cual, desea tener una reparación integral de las víctimas

Según el ODVCA, en este componente deben distinguirse los diferentes tipos de víctimas, de acuerdo con los lineamientos dados por la UARIV, de tal forma que se puede medir la tasa de revictimización y, en consecuencia, determinar, si se han dado las garantías de no repetición ordenadas por la ley.

En este contexto, el ODVCA determinó que, de las 343.432 víctimas ubicadas en Bogotá en el año 2020, 840 (el 0,24%) fueron revictimizadas, lo cual deja a la ciudad por debajo del índice de revictimización nacional que está por el orden del 0,53%. (ODV, 2020a).

Si bien un 24% en términos puramente estadísticos es una cifra baja, detrás de la estadística fría está el drama personal de quien habiendo sido víctima de desplazamiento de su tierra, bienes y/o entorno socio cultural, sufra nuevos hechos

victimizantes en una región y cultura desconocida, con las consecuencias a nivel psicológico, emocional y de desarrollo personal que ello implica, por lo cual es pertinente instar a la Administración a destinar los recursos tanto fiscales como humanos que garanticen una cobertura del 100% en este ítem.

Ejes transversales e Indicadores de Goce Efectivo de Derechos

El PAD 2016-2020 contempló como ejes transversales de la política pública de las víctimas: su participación, el enfoque diferencial y las acciones de memoria, paz y reconciliación, dirigidos a generar confianza en las víctimas para procurar el ejercicio de sus derechos; y para evidenciar el impacto que tuvieron los programas implementados con este propósito, el ODVCA 2021 examinó los siguientes aspectos:

En materia de educación, se contemplan entre otras, las dimensiones de: asistencia y alimentación escolar, según las cifras dadas por el ODVCA.

De acuerdo con los datos del ODVCA, de las 75.964 personas cobijadas por el programa en el aspecto educativo entre los 6 y los 17 años, 68.190 tuvieron acceso a matrículas en colegios oficiales, lo cual significa que al 89.7% se les garantizó este derecho fundamental, como lo establece la nuestra constitución política de 1991. Finalmente, en este párrafo es pertinente señalar que, de esas 68.190 víctimas en el rango de edad señalado, 26.867 recibieron alimentación escolar, lo cual representa un porcentaje precario de 39,4%. (ODV, 2020a).

Otro indicador importante en la atención a las víctimas del conflicto armado es el del ***derecho a la subsistencia mínima***, que, para la Corte Constitucional, según Auto 331 de 2019, constituye la expresión del derecho fundamental al mínimo vital.

Tal derecho se mide por la población que recibió **Atención**, bien sea por concepto de alimentación, alojamiento temporal, manejo de abastecimientos o transporte de emergencia.

Según el ODVCA, entre los años 2016-2020, las personas víctimas de conflicto armado que solicitaron la ayuda humanitaria, de los componentes implementados en PAD, asciende a un total de 3.586 personas. (ODV, 2020a).

Frente a lo cual vale la pena reiterar la consideración efectuada en el ítem referido a las garantías de no repetición, por cuanto de lo que se da cuenta es del número de personas que han recibido ayuda y atención humanitaria, a petición de parte. No obstante, la Administración debe afinar los mecanismos de llegada a la población víctima que lo requiere, aún sin esperar a que se produzca la solicitud, para lo cual deben desplegarse campañas de pedagogía y coberturas suficientes para todos los afectados.

También es menester mencionar los resultados en los ítems de **vivienda, retornos, y reubicaciones**, en tanto constituyen uno de los temas más importantes para las víctimas y que son justamente la médula de la génesis del desplazamiento casi en la totalidad de los casos, por vía de la amenaza, la extorsión, el chantaje, la intimidación, incluso con el asesinato de integrantes de la familia, es que se ha producido el desplazamiento de las personas y la pérdida de sus terrenos, cosechas y viviendas.

Así pues, en materia de resultados de los programas implementados por el Distrito para beneficiar a la población víctima frente a este importante aspecto, el ODVCA en el informe entregado en marzo de 2021, menciona lo siguiente:

En lo que la vivienda propiamente dicha se refiere, es necesario precisar que para establecer los elementos base del indicador que mide el estado en que se encuentra el goce de este derecho, se debe tener en cuenta que, para determinar el goce

efectivo de los derechos de las víctimas a la vivienda, ésta debe ser en condiciones dignas, que contempla, entre otros aspectos materiales adecuados y espacio suficiente, y que, como lo ordena la ley 1448 y lo ratifica el Auto de la Corte Constitucional No. 331 de 2019, se debe cumplir con la entrega de los dineros destinados a subsidiar la adquisición de los inmuebles.

Teniendo en cuenta estos indicadores y el informe del ODVCA, se analizó que el derecho a la vivienda de las víctimas en Bogotá, para corte del mes de diciembre de 2020, se cumplía en un 44.9%, lo cual, desde luego, deja un resultado insuficiente para cumplir con la exigencia legal y jurisprudencial citada. (ODV, 2020a).

Por otro lado, el retorno o reubicación ordenado por la Ley 1448 de 2011 en favor de las víctimas, es un asunto vital, en la medida que se les garantiza a las víctimas una vida más digna en el entorno social, a su vez, este componente garantiza el restablecimiento del ejercicio a la libre circulación, el cual constituye un ítem fundamental en la superación de la situación de desplazamiento forzado. Es por esta razón que cuando se habla de reubicar o devolverles los terrenos de los que fueron despojados, se debe tener en cuenta factores de condiciones mínimas como son: que sea voluntario, seguro y en condiciones dignas y sostenibles, que les permita reorganizar su proyecto de vida.

En esas condiciones, según el ODVCA-2021, el 44% de las víctimas en Bogotá que solicitaron ayuda, recibieron acompañamiento para retornar o reubicarse durante el 2019. (ODV, 2020a).

Y finalmente en este apartado, el ODVCA refiere que el 75% de las restituciones, terminaron su etapa administrativa para el año 2019. (ODV, 2020a).

Cifras que resultan realmente irrisorias, si se tiene en cuenta que la medición de este indicador se hace confrontado el número de solicitudes efectuadas, frente al

número de ellas que se encuentran en trámite administrativo, y que, los números ponderados fueron de escasas 6 solicitudes diligenciadas con trámite administrativo frente a un total de 8 solicitudes realizadas.

Prospectiva de la atención a las víctimas en Bogotá PAD 2020-2024

Luego de haber analizado los programas de la anterior Administración desde los resultados entregados por el ODVCA-2021 en materia de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos-IGED, el siguiente apartado se ocupa de analizar el Plan de Acción Distrital 2020-2024, que se desarrolla bajo tres líneas estratégicas: 1. Atención integral, 2. La consolidación de Bogotá – Región como ejemplo para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz y 3. La recuperación y visibilización de la memoria, como vehículo de dignificación de las víctimas, desarrollados en los siguientes componentes:

Componente de Atención.

Bajo este concepto en el PDA 2021, se establecen acciones de orientación dirigidas tanto al cumplimiento de las funciones distritales de información, como al acompañamiento psicosocial a las víctimas. Y de las acciones programadas, se destacan:

Medidas de Información y Orientación.

En los mencionados Centros se les brindará a las víctimas información relevante para efectos de que sean ellas mismas quienes decidan permanecer en la ciudad, en cuyo caso se les brindarán programas dirigidos a promover lazos de convivencia que les permitan tener sentido de pertenencia y de enraizamiento con la ciudad; o que elijan más bien, retornar a sus lugares de origen, en cuyo caso, se les atiende por el programa de retornos el cual se mencionará más adelante.

Componente de asistencia.

Bajo este concepto y de acuerdo con el PDA 2021, es claro, que la función de las entidades del distrito también debe estar enfocadas en promover las acciones de información y orientación a las víctimas del conflicto armado.

Con el objeto de cumplir con los mandatos de la citada ley y de mejorar la calidad de vida de la población objeto de la ley, el Distrito desarrollará programas que brinden garantías a las víctimas en sus derechos, para lo cual el Plan de Acción Distrital 2021 (PAD) establece un total de 52 metas, y un presupuesto de \$ 663.407.011.670 (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020), las cuales contemplan, entre otras, las siguientes acciones:

En Atención Humanitaria Inmediata:

Hay que tener en cuenta que son destinatarios de la ayuda humanitaria, además de las definidas como víctimas propiamente dichas, también quienes se hayan visto afectadas por el hecho victimizante. En esa perspectiva, el objeto de este componente en el PAD 2021 es cubrir la totalidad de personas que requieran este tipo de atención en la ciudad, siempre que cumplan con las exigencias previstas en la ley.

En Educación:

En acato al ordenamiento legal, el Distrito está en la obligación de ofrecer educación gratuita para las víctimas que acrediten no poder cubrir los costos educativos. En acato a dicho mandato, el Plan de Acción Distrital 2021 (PAD) se propone por cada año, llevar educación gratuita a 4.500 menores; darle servicio social, al menos a 1.200 personas víctimas; ofrecer alimentación y seguro estudiantil a la totalidad de la población con matrícula vigente en instituciones educativas del Distrito, con el

apoyo de las diferentes entidades comprometidas con la educación en la Capital. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020).

Lo anterior con la finalidad de garantizar educación y alimentación escolar a los niños que por ocasión del conflicto armado no tienen acceso al derecho fundamental de educación previsto en la Carta Magna, en los artículos 27 y 67, y a su vez, ofrecerles un mejor proyecto de vida, en su entorno social, cultural, económico y político.

En Salud:

Acatando lo consignado en el artículo 52 de la ley 1448 ya citada, en concordancia con el Derecho a la Salud, previsto en el artículo 49 de la Carta, el PAD 2021 busca apoyar los operadores sanitarios para que llevan a cabo de manera completa la atención a las víctimas, incluyendo en ella los aspectos psicológicos y sociales que se requieran. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020).

En Vivienda:

Ordena también la ley que se priorice en favor de las víctimas, el acceso a la vivienda en los programas de subsidio que ofrecen las autoridades encargadas de esta cartera. En consonancia con ello, el Distrito consigna en el PAD ya referenciado, que al menos 2.000 familias obtendrán este tipo de beneficios consagrados en la ley, concretamente según lo descrito en el Plan Terrazas (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020).

En Subsistencia Mínima:

Siguiendo los lineamientos de la Corte y bajo las disposiciones del Plan de Acción Distrital 2021, se pretende atender una vez finalizado el corte del año 2024, las siguientes cifras de esta población: 815 menores, restablecerles los derechos de

2.250 jóvenes en situación de calle, a 154 menores que se encuentren en riesgo o víctimas de delitos sexuales; a 185 menores en situación de conflicto con la ley; atender cada año a 1.600 adultos mayores en los Centros para destinados para ellos, en donde se les ofrecerán medidas de rehabilitación social; y atender a la totalidad de víctimas que se encuentren en situación de crisis a través de los servicios sociales del proyecto que implementa programas de cuidadores para adultos. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020).

En Seguridad Alimentaria

Considerado por el PAD 2021 otro de los aspectos esenciales para reivindicar los derechos de las víctimas, pretende llegarle a un número no inferior a 4.000 comensales, tanto en la atención directa prestada en los comedores dispuestos para tal fin, así como con la entrega de bonos reivindicables en especie para alimentar a igual número de víctimas. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020).

En Generación de Ingresos:

En ejercicio de las competencias de la ACDVPR, conforme lo establecido en la ley 1448 de 2011, en este punto se abrirán ofertas de empleos y de autogestión que les garantice a las víctimas el ingreso requerido para su mínimo vital y les posibilite mejorar su calidad de vida progresivamente; y como metas concretas se atenderá un total de 920 víctimas entre vendedores informales individualmente considerados y sujetos de reparación colectiva. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020).

En Reparación Integral: el Distrito avanzará en el fortalecimiento de procesos que permita a las víctimas transcender sus condiciones de desarraigo, devolviéndoles las garantías de la condición de ciudadanos. Para la vigencia del año 2021, el componente de reparación integral está constituido por 22 metas de 10 entidades, adicionalmente cuenta con un presupuesto de \$11.831.592.732 (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020).

En ese propósito, además de atender todos los retornos y las reubicaciones que se requieran, también se ejecutarán las acciones de restitución de empleos pertinentes, con la finalidad de proteger el derecho fundamental al trabajo estipulado en el artículo No. 25 de Constitución Política de Colombia en 1991 y a su vez cumplir con disposiciones legales implementadas en los artículos Nos. 67 y 68, de la Carta.

En el mismo apartado, como **medida de rehabilitación**, destaca la atención psicosocial y procesos de armonización para 14.400 personas individualizadas en este programa. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020).

Al respecto es necesario tener en cuenta, como lo indica Martínez (2020), que además de la restitución de la tierra, propiamente dicha, es imperativo fortalecer el campo colombiano, toda vez que aún reincorporando al campesinado a sus parcelas, si no tienen los medios de explotación de ellas y la adecuada infraestructura socio económica para sostener a sus familias, la restitución resulta inoperante.

En Reparación Colectiva, la Ley 1448 de 2011 y Los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, en marco de la justicia transicional introducen medidas colectivas que les garantizan a las víctimas, el otorgamiento de los beneficios referidos al restablecimiento de las condiciones anteriores a los momentos del desplazamiento y a que no se incurra de nuevo en ellos. Garantías que se establecen en el Plan de Acción Distrital 2021 (PAD), a través de La ACDVPR, (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020).

Prevención, Protección y No Repetición:

Este Módulo conformado por 19 metas, de 6 entidades del SDARIV, para el cual, se asigna un presupuesto de \$4.099.122.324 (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020). aborda la prevención desde dos líneas de acción de conformidad con el decreto

4800 de 2011: la primera hace referencia a las Medidas de Prevención Temprana, la cual como su nombre lo indica, se adelanta a la posible ocurrencia de hechos que representen amenazas o lesiones a las víctimas, y la segunda referida a las Medidas de Prevención Urgente, la cual se activa, una vez se conocen los hechos que indican la inminencia de una transgresión de derechos de las víctimas, en especial si se trata de evitar acciones de revictimización a las que eventualmente pueden ser sometidas. En ambos componentes de prevención, se observa que las disposiciones legales, al igual que el Plan De Acción Distrital 2021 (PAD2021), ofrece una asistencia especial a los grupos de víctimas que se encuentran expuestos a un mayor riesgo.

Componente de Memoria Paz y Reconciliación:

Para la vigencia del año 2021 tiene una asignación presupuestal de más de once millones de pesos (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020), y en él básicamente lo que se busca, es que las víctimas a través de las diferentes personas jurídicas que las representan, en realidad accedan a los canales de comunicación y de difusión de las situaciones por las que han pasado, en términos de vivencias, sufrimientos, vicisitudes y demás circunstancias que desean dar a conocer a efectos de que la memoria colectiva se haga visible y no sea olvidada por la ciudadanía.

Medidas de difusión:

La apropiación de la memoria colectiva constituye la base fundamental del sentido de pertenencia de los grupos sociales, razón por la cual introducir medidas de difusión, es una prioridad para el Plan de Acción Distrital 2021. En consonancia con ello, la ACDVPR, a través de las diferentes secretarías e institutos distritales del SDARIV, ejecutará procesos pedagógicos y de gestión del conocimiento, así como actividades que ayuden a las víctimas a superar las brechas de acceso y les permita el desarrollo de sus habilidades en la consolidación de sus derechos sociales.

A su vez, estas acciones constituyen uno de los ejes principales de las **Medidas de Reconciliación**, dirigidas a la reincorporación de las víctimas como verdaderos actores de los ejercicios de ciudadanía en Bogotá.

Ejes Transversales.

La Participación, es reconocida como el derecho con el que cuentan las víctimas para que sus propuestas sean escuchadas, en los términos consagrados en la ley 1448 de 2011. En ese contexto, la ACDVPR, con el concurso de las diferentes secretarías e institutos que conforman el SDARIV, se ocuparán de apoyarlas en las diferentes instancias que se pondrán en marcha durante el año 2021, con esto, se desea robustecer espacios de capacitación que se requieran, con el objeto de mejorar la participación de las víctimas en la resolución y mejora de sus condiciones. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020).

En este punto es importante tener en cuenta, que, como lo apunta Ballesteros (2020) “pese a existir normatividad vigente que busca incentivar y aumentar la participación de la mujer en la toma de decisiones y ejercicio de poder, aún las mujeres colombianas no consiguen ubicarse de manera similar a los varones en los espacios de poder”, en la medida en la que todavía existen “obstáculos culturales, sociales y económicos” que es preciso eliminar para que “mujeres y hombres compartan los espacios de poder y de toma de decisiones en condiciones justas y equitativas”.

Contando con ello, se fortalecerán los sistemas de información, de manera que se cumpla con lo dispuesto en la ley 1448 de 2011, en el sentido que las víctimas tengan mayor acceso a la información, tal como se establece en el Plan de Acción Distrital 2021 (PAD). (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020).

Reflexiones frente a los Planes de Acción Distrital (2016-2020); (2020–2024)

En relación con el desarrollado en el período 2016-2020, además del aumento presupuestal, se encuentra una novedad importante que apuesta por dar un giro en la asistencia y atención inmediata, orientando la estrategia a la generación de capacidades y competencias ciudadanas, que tengan una incidencia real en los procesos de reparación, inserción y reincorporación a la sociedad, en vez del asistencialismo que había caracterizado los anteriores programas.

El PAD para la vigencia 2020-2024 se asienta sobre cuatro pilares: territorio, construcción de paz, transformación de relaciones de desigualdad y protección. Además del énfasis en el enfoque étnico, desarrollado a partir del proceso de concertación ordenado por el artículo 66 del PDD, mediante la metodología ideada por la Secretaría de Gobierno Distrital. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020).

En concordancia con expuesto a lo largo del texto, es de resaltar el esfuerzo por consolidar los Acuerdos de la Habana, como iniciativa pionera en el país y que les señala el camino a las regiones, en la necesidad de cumplir con lo previsto en dicho acuerdo, a efectos de realmente acercarnos a una paz estable y duradera; asentado sobre los conceptos de participación y reparaciones tanto materiales como simbólicas; que tengan incidencia real en la vida de las víctimas dentro del SIVJNR; así como en la reconstrucción y conservación de la memoria, asistencia y reparación a las víctimas. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020).

No obstante, las bondades y aciertos en el diseño prospectivo del PAD-2020-2024 se encuentran algunos aspectos que ameritan revisión y que son susceptibles de introducirles mejoras, como los que a continuación se enuncian.

Un aspecto a tener en cuenta que podría tener incidencias en la prospectiva del Plan de Acción es el relacionado con las diferencias de tratamiento presupuestal entre las personas que constituyen “población vulnerable” y las consideradas víctimas del conflicto armado. Ello por cuanto se considera que hay desproporcionalidad en el presupuesto dirigido para la cobertura de la población

vulnerable, en relación con la población víctima, contrario a lo contemplado en el marco del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Otra muestra de tal situación es que, de la totalidad de 143 metas incorporadas por el Plan de Acción, (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020), solo 48 cuentan con un presupuesto exclusivo para víctimas, ya que en gran número están dirigidas a población vulnerable y la proporción de víctimas que acceden respecto de la población beneficiaria, es mínima.

En ese mismo contexto, vale la pena señalar que no existe claridad en las metas implementadas por el Distrito en los componentes social, político y económico, en la medida que se debe diferenciar las metas generales para las víctimas y para la población vulnerable, a las medidas que se aprobaron en los PIRC de cada sujeto colectivo, las cuales tienen presupuesto y seguimiento específico.

Resultados y conclusiones

Del análisis efectuado a la prospectiva planteada en el Plan de Acción Distrital 2020 – 2024 (vigencia 2021) (ODV, 2020a) frente a la situación actual de las víctimas del conflicto armado residentes en la ciudad de Bogotá, lo primero que se aprecia es el esfuerzo de la actual Administración Distrital para cumplir, tanto con los mandatos legales del orden nacional y distrital, como con lo ofertado en la campaña a la alcaldía de la actual mandataria, por atender las necesidades de las víctimas de manera puntual, coherente y completa hasta donde los recursos fiscales les permiten.

De hecho, es el plan más robusto de la historia, tanto por el grado de concertación con las víctimas en su elaboración, como por el presupuesto asignado a las acciones que pretende desplegarse en favor de las víctimas, el cual asciende a la suma de 1.8 billones para el PAD cuatrienal, y de forma transversal una destinación

presupuestal de \$21.888.806.731, para un total de 1.843.778.180.753 y 143 metas. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020).

Merece especial atención el enfoque de género introducido en el PAD proyectivo 2020-2024, por cuanto guarda coherencia con lo consignado en el Acuerdo de Paz de la Habana, que, como lo señalan Ballesteros y otros (2020) “tiene un muy importante contenido en materia de género” ya que, desde su creación, “el Acuerdo Final tuvo en cuenta a las mujeres, al establecer una subcomisión de género, que de esta manera se aseguró el enfoque de género en todo el Acuerdo”.

Sin embargo, hay algunos aspectos que vale la pena revisar a efectos de prever si en realidad responden a las necesidades de la población víctima o si se diseñan los instrumentos que permitan hacerle seguimiento a las medidas adoptadas.

Ello, por ejemplo, en lo que tiene que ver con la caracterización de las víctimas, que se hace desde la Red Nacional de Información, en correspondencia a la oferta institucional que con ella se propone, no da cubrimiento a las insuficiencias y características de las víctimas, por cuanto la mayoría de metas se da por demanda y sólo 42 metas se proponen desde la oferta, lo cual puede representar una dificultad en el establecimiento de metas y en el seguimiento de los entes de control.

En este sentido, se considera conveniente que las autoridades distritales competentes efectúen lo que Carvajal (2020) denomina una “cartografía de organizaciones defensoras de derechos humanos”, que se conviertan en verdaderos interlocutores de las políticas que se proyectan en favor de las víctimas, más allá de los representantes de ellas en la Mesas estructuradas, en tanto dichas organizaciones se han convertido en un verdadero “movimiento social, en un catalizador para tramitar voces históricamente silenciadas”; y no solo, “voces de las víctimas de los conflictos armados o de las dictaduras”, sino también “de los conflictos socioambientales, de los conflictos laborales o de conflictos sociales relacionados con la salud, la ruralidad y la vivienda digna.

Con todo, se reitera el reconocimiento del esfuerzo institucional por la atención a las víctimas del conflicto armado, residente en la ciudad de Bogotá D.C., y se considera que con el redireccionamiento de los puntos expuestos, se está frente a un panorama alentador en la cobertura de las necesidades de las víctimas que llegan a la ciudad y sobre todo en la generación de capacidades y competencias orientadas a la reparación, reinserción y reincorporación a la sociedad, en aras de la reivindicación de su dignidad de ciudadanos colombianos.

Referencias

Acto Legislativo 01 de 2017. *Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones.* (04 de abril de 2017).

<https://jepvisible.com/images/normatividad/actolegislativo01-2017.pdf>

Acuerdo 491 de 2012. [Concejo de Bogotá]. *Por medio del cual se modifica el acuerdo 370 de 2009, se crea el Sistema Distrital de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de graves violaciones a los derechos humanos, delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra en Bogotá D.C., se adicionan lineamientos a la política pública y se dictan otras disposiciones.* (17 de octubre de 2012). <https://victimasbogota.gov.co/transparencia/marco-legal/normatividad/acuerdo-491-2012>

Alcaldía Mayor de Bogotá (2019). *Plan de Acción Distrital 2020-2024.* Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación. Alcaldía Mayor de Bogotá. <https://victimasbogota.gov.co/sites/default/files/marco-legal/PAD%202020.pdf>

- Alcaldía Mayor de Bogotá (2016). *Plan de Acción Distrital 2016-2020*. Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación. Alcaldía Mayor de Bogotá.
<https://victimasbogota.gov.co/sites/default/files/marco-legal/PAD%20BOGOTA%202016-2020%20%282%29.pdf>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2020). *PAD 2021. Plan de acción Distrital*. Observatorio Distrital de Víctimas, Alcaldía Mayor de Bogotá,
<http://observatorio.victimasbogota.gov.co/sites/default/files/documentos/Plan%20de%20Accio%CC%81n%20Distrital%202021.pdf>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2020). *PAD 2020-2024. Plan de acción Distrital*. Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación
<http://observatorio.victimasbogota.gov.co/sites/default/files/documentos/PAD%202020%20-%202024%20FINAL.pdf>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2020). *PAD 2020-2024. Plan de acción Distrital*. Observatorio Distrital de Víctimas, Alcaldía Mayor de Bogotá,
<http://observatorio.victimasbogota.gov.co/sites/default/files/documentos/PAD%202020%20-%202024%20FINAL.pdf>
- Ballesteros-Moreno, M.C. (2020): *Derechos humanos emergentes y justicia constitucional*: Centro de investigaciones “Francisco de Vitoria”- Facultad de Derecho-Universidad de Santo Tomás.
<https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/28736/Obracompleta.Coleccioncienciasjuridicas.2020Ballesterosmaria.pdf>
- Ballesteros-Moreno, M.C. (2015): *La mujer y el ejercicio efectivo del poder en Colombia, una cuestión de Derechos Humanos*: Verba Iuris, (33), 61–76.
<https://doi.org/10.18041/0121-3474/verbaiuris.33.27>
- Carvajal-Martínez, J.E. (2020): *El movimiento de víctimas en América Latina. Retos y oportunidades de las organizaciones defensoras de derechos humanos en Colombia*: <http://hdl.handle.net/11634/27819>
- Comité Distrital de Justicia Transicional (2020) *Informe de gestión anual de instancias de coordinación*. Secretaría General.

https://secretariageneral.gov.co/sites/default/files/instancias-adjuntos/informe_anual_instancias_de_cordinacion_2020.pdf

Consejo Nacional de Política Económica y Social. [CONPES] (2011). *Plan de Financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011. Documento Conpes 3712*. Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación. https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/Gactv/Normatividad/conpes_3712_de_2011.pdf

Constitución Política de Colombia [C.P.] (1991). Secretaría de Senado. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Corte Constitucional. Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional. Auto 092/08. (14 de abril de 2008). [M.P. Manuel José Cepeda Espinosa]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2008/a092-08.htm>

Corte Constitucional. La Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional. Auto 331/19. (20 de junio de 2019). [M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2019/a331-19.htm>

Decreto 4800 de 2011. *Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones*. (20 de diciembre de 2011). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=45063>

Decreto 554 de 2011. *Por el cual se adopta la Política Pública Distrital para el Reconocimiento de la Diversidad Cultural, la garantía, la protección y el restablecimiento de los Derechos de la Población Raizal en Bogotá y se dictan otras disposiciones*. (7 de diciembre de 2011). https://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/sites/default/files/decreto_554_de_2011_ppraizal.pdf

Decreto 191 de 2008. *Por el que se establece la ordenación de las enseñanzas iniciales de personas adultas en la Comunidad Autónoma de Extremadura*. (19 de septiembre de 2008). https://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ex-d191-2008.html

Decreto 166 de 2010. *Por el cual se adopta la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.* (04 de mayo de 2010).

http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/anexo_3_decreto_166_de_2010.pdf

Decreto 417 de 2020. *Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.* (17 de marzo de 2020).

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=11033>

4

Decreto 457 de 2020. *Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.* (22 de marzo de 2020).

<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20457%20DEL%2022%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>

Decreto Ley 4633 de 2011. *Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas.* (09 de diciembre de 2011).

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44966>

Decreto 4634 de 2011. *Decreto por el cual se dictan medidas de Asistencia, Atención, Reparación Integral y Restitución de Tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano.* (09 de diciembre de 2011).

https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentos_biblioteca/DECRETO%204634%20Rrom.pdf

Decreto Ley 4365 de 2011. *Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.* (9 de diciembre de 2011). Diario Oficial No. 48.278.

Ley 2078 de 2021. *Por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y los Decretos-ley Étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011, prorrogando por 10 años su vigencia.* (8 de enero de 2021). Diario Oficial No. 51.551.

Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. (10 de junio de 2011). Diario Oficial No. 48.096 <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-1448-de-2011.pdf>

Martínez-Arango, F. (2020): *Balance de la Implementación de la Ley 1448 de 2011 de Restitución de Tierras, desde el Derecho Penal Colombiano*: Verba Iuris. <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/verbaiuris/article/view/6874>

Ministerio del Interior. (2012, junio 01). *Guía para la formulación y ajuste de los planes de acción departamentales, municipales y distritales para la, prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado-Bogotá*. Ministerio del Interior, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Justicia y del Derecho, Departamento Nacional de Planeación y Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas https://gapv.mininterior.gov.co/sites/default/files/1_guia_para_la_formulacion_de_los_planes_de_accion_territoriales.pdf

Observatorio Distrital de Víctimas. [ODV]. (2019a, diciembre 23). *Balance Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado en Bogotá 2016-2020*. <http://observatorio.victimاسبogota.gov.co/sites/default/files/documentos/Informe%20Balance%20pol%C3%ADtica%20p%C3%ABblica%20de%20v%C3%ADctimas.pdf>

Observatorio Distrital de Víctimas. [ODV]. (2019b, diciembre 23). *Plan de Contingencia para la atención y ayuda humanitaria inmediata a víctimas del conflicto armado*. <http://observatorio.victimاسبogota.gov.co/sites/default/files/documentos/Plan%20de%20Contingencia%202019%20Versi%C3%B3n%20Final.pdf>

Observatorio Distrital de Víctimas. [ODV]. (2020a, septiembre 18). *Boletín Julio 2020*. <http://observatorio.victimاسبogota.gov.co/sites/default/files/documentos/2020.07%20BoletinVBC%20%281Julio%29.pdf>

- Observatorio Distrital de Víctimas. [ODV]. (2020b). *Boletín víctimas*. Observatorio Distrital de Víctimas, Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación. <https://secretariageneral.gov.co/transparencia/informacion-interes/publicacion/boletin-observatorio-distrital-victimas-del-conflicto-armado-diciembre-2020>
- Procuraduría General de la Nación. (2019, agosto 16). *Sexto informe de seguimiento al Congreso de la República 2018-2019*. Procuraduría General de la Nación, Defensoría del pueblo, Contraloría General de la República. https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/sexto_informe_seguimiento_congreso_%20republica_2018_2019.pdf
- Red Nacional de Información, [RNI] (2020). *Total nacional de víctimas*. Red Nacional de Información. <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/>
- Registro Único de Víctimas. (2021, 25 de junio). *Estadísticas de víctimas del conflicto armado*. Unidad de Víctimas. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>
- Veeduría Distrital. (2019). *Balance de logros y retos de ciudad. Bogotá 2016-2019*. Veeduría Distrital. <http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones2019/Informe%20Balance%202016-2019%20final.pdf>