



**ACREDITACIÓN
INSTITUCIONAL EN
ALTA CALIDAD**
Resolución 008607 de mayo 16 de 2022

**La atención a las víctimas del conflicto armado y el rol de las personerías municipales.
Análisis de problemas para la protección de los derechos en algunas personerías
municipales del Norte, Nordeste y Magdalena Medio Antioqueño**

Maricela Sánchez Arteaga

Autora

Monografía presentada para optar al título

MAGISTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA

Escuela de Posgrados

Medellín

2023

José Rodrigo Flórez Ruiz

Rector

Universidad Autónoma Latinoamericana

Hernán Darío Aguiar Garcés

Decano

Escuela de Posgrados

Nataly Vargas Ossa

Coordinadora

Maestría en Derecho Administrativo

Dúber Armando Celis Vela

Director

Línea de investigación

Instituciones jurídicas y formas de control a la administración pública

María Soledad Gómez Guzmán

Kennier José Garay Herazo

Evaluadores

El trabajo de grado fue sustentado el 21 de abril de 2023 y obtuvo una aprobación unánime de conformidad con el Acuerdo 195 del Consejo Académico de 2016, lo cual quedó en el consignado en el acta de evaluación de trabajos de grado # 03 de 2023.

Resumen

El propósito de esta monografía es analizar la capacidad instalada y las condiciones presupuestales de las personerías ubicadas en municipios de quinta y sexta categoría del Norte, Nordeste y Magdalena Medio antioqueño para atender a las víctimas del conflicto armado colombiano. El análisis de la capacidad instalada de las personerías exigió abordar cuestiones técnicas y presupuestales desde un punto de vista empírico. Por tanto, la investigación tuvo un carácter socio-jurídico con un enfoque mixto. La hipótesis demostrada plantea que el diseño actual de las personerías municipales de quinta y sexta categoría no es suficiente para cumplir el mandato constitucional de garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado.

Palabras clave

Personerías municipales, presupuesto, conflicto armado, víctimas, derechos

Tabla de contenido

<i>Introducción</i>	6
<i>1. El rol de las personerías en la atención a las víctimas del conflicto armado en el ordenamiento jurídico</i>	11
1.1. Las funciones constitucionales y legales de las personerías municipales en Colombia	12
1.2. Aspectos presupuestales de las personerías municipales para el cumplimiento de sus funciones	17
1.3. Las personerías municipales y la atención de las víctimas del conflicto armado	22
<i>2. Las principales consecuencias generadas por el conflicto armado en las víctimas del Norte, Nordeste y Magdalena Medio antioqueño</i>	25
2.1 Contexto y dinámicas del conflicto armado en las subregiones del Norte, Nordeste y Magdalena Medio antioqueño	26
2.2. Las garantías constitucionales y legales frente a la atención de las víctimas del conflicto armado	30
2.3. Municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y Zonas Declaradas Más Afectadas por la Violencia	37
<i>3. Respuesta de las personerías en municipios de quinta y sexta categoría del Norte, Nordeste y Magdalena Medio antioqueño para la atención de las víctimas del conflicto armado</i>	44
3.1. Metodología aplicada para determinar el acompañamiento a las víctimas del conflicto armado en la subregión del Norte, Nordeste y Magdalena Medio antioqueño	45
3.2. Resultados empíricos sobre atención a las víctimas del conflicto armado en las personerías de la subregión del Norte, Nordeste y Magdalena Medio antioqueño	49
3.3. Análisis sobre el panorama presupuestal y las funciones de las personerías de la subregión en el Norte, Nordeste y Magdalena Medio antioqueño	61
<i>Conclusiones</i>	63
<i>Referencias</i>	66

Índice de tabla, figuras y gráficas

Tabla 1	48
Figura 1	21
Figura 2	28
Figura 4	34
Figura 5	37
Figura 6	37
Figura 7	39
Figura 8	40
Gráfica 1	49
Gráfica 2	51
Gráfica 3	52
Gráfica 4	53
Gráfica 5	55
Gráfica 6	55
Gráfica 7	56
Gráfica 8	57

Introducción

La garantía y la protección de los derechos de las víctimas del conflicto armado es una cuestión compleja, sobre todo, si se aborda la problemática, a nivel local, desde las personerías municipales. La realidad de las víctimas del conflicto armado remite a dos contextos normativos: el primero está relacionado con la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, la cual surge como respuesta del Estado para atender a las diversas problemáticas del conflicto social y armado en Colombia en términos de la reparación integral a las víctimas (Cruz Castillo y Díaz Giraldo, 2019). El segundo se refiere a la firma del Acuerdo de Paz celebrado entre el gobierno colombiano y las FARC-EP en el año 2016 –en adelante Acuerdo de Paz–. Aunque podría pensarse que, después de la firma del Acuerdo de Paz, la violencia cesó en muchos territorios; paradójicamente, esta se recrudeció por la presencia de nuevos actores, los cuales continuaron generando vulneraciones masivas de los derechos fundamentales por hechos de desplazamiento forzado, homicidio, desaparición forzada, entre otros (Rojas-Granada y Cuesta-Borja, 2021, p. 209).

La atención a las víctimas del conflicto armado tiene lugar a través de diversos actores sociales y estatales. En particular, se destacan algunas agencias públicas como las personerías municipales dados los compromisos constitucionales e internacionales del Estado colombiano. El conocimiento de la capacidad de respuesta que tienen estas instituciones estatales frente a la problemática que viven las víctimas del conflicto armado es fundamental para adoptar políticas a favor de la protección de sus derechos. Las subregiones del Norte, Nordeste y Magdalena Medio antioqueño son conocidas tanto por su riqueza en recursos como por la presencia de actores armados, razón por la cual su población ha sido afectada por la violencia. Esta situación es relevante para el análisis del diseño institucional de las personerías en la atención de las víctimas del conflicto armado en estos territorios. Conocer la posibilidad de atención de dichas entidades estatales es fundamental para evaluar los estándares de protección de quienes son víctimas de graves violaciones a los derechos humanos.

Una aproximación empírica a este fenómeno permite evidenciar las condiciones institucionales –capacidad de atención, personal disponible o recursos– en que se encuentran las personerías municipales de las subregiones del Norte, Nordeste y Magdalena Medio antioqueño. Estos órganos son responsables de la garantía y la protección de los derechos humanos de esta población afectada por la violencia. Por tanto, en esta monografía se pregunta si, en la práctica, las funciones constitucional y legalmente atribuidas a las personerías corresponden con las posibilidades reales de maniobra institucional para atender a las víctimas del conflicto. Según Manrique Reyes (2012) el legislador, de manera sucesiva, ha incrementado las funciones de las personerías municipales sin la asignación de recursos suficientes para la ejecución de estas. En efecto, este hecho podría repercutir en la satisfacción de los derechos de quienes son afectados de forma directa o indirecta por la violencia.

El rol de las personerías, como garantes de los derechos humanos, tiene fundamento constitucional. En el artículo 118 de la Constitución Política de 1991 se definieron las funciones de las diferentes entidades que componen al Ministerio Público. Este órgano tiene una organización compleja: i) de un lado, está conformado por dos entidades de carácter nacional, a saber, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo. ii) De otro, por las personerías distritales y municipales, entidades del orden municipal. La constitución vigente y las leyes han previsto sus competencias y funciones. Sin embargo, tales atribuciones han sido asignadas sin la debida planeación por parte del legislador. Las entidades del orden nacional que hacen parte del Ministerio Público se han visto fortalecidas con el incremento de sus presupuestos y robustecimiento en su planta de personal. La expedición del Decreto 1851 del 2021 reconfiguró la planta de personal de la Procuraduría General de la Nación creando 1200 nuevos cargos. Lo anterior, debido a la vigencia de la Ley 2094 de 2021 que amplió las garantías del proceso disciplinario. No ha sucedido así con las personerías municipales.

El presupuesto de las personerías está anclado a límites inamovibles previstos en leyes de más de 20 años, a saber, la Ley 617 de 2000. El artículo 10 *ibídem* establece un presupuesto para gastos de funcionamiento entre 170 y 150 salarios mínimos legales mensuales vigentes para las personerías de 5 y 6 categoría. En cuanto a la planta de personal, la Ley 136 de

1994, en su artículo 168, expresaba claramente que estas entidades debían estar conformadas al menos con un personero(a) y secretaria(o). Sin embargo, esta norma fue derogada por el artículo 96 de la Ley 617 de 2000. Por tanto, la planta de personal se garantiza siempre y cuando exista el respectivo presupuesto al margen de sus tareas o funciones constitucionales y legales.

El régimen jurídico de las personerías está previsto en la Ley 134 de 1994, entre otras. Sin embargo, se han adoptado más normas como la Ley 1448 de 2011 y la Ley 1551 de 2012, las cuales han aumentado sus funciones de cara a la vigencia de los derechos de las víctimas. En virtud de esta legislación, los personeros son defensores de derechos humanos, atienden a las víctimas del conflicto armado y garantizan su protección a nivel local, pues ellas están más cercanas a la población vulnerable y a los territorios. De acuerdo con el Programa Presidencial de Derechos Humanos, adscrito a la Vicepresidencia de la República (2009), las personerías municipales requieren más apoyo y atención para cumplir sus funciones, pues dichas entidades están cargadas de múltiples responsabilidades. Además, deben atender a la población con una precaria planta de personal y, en muchos casos, con un menguado soporte logístico e infraestructura.

El propósito de esta monografía es analizar la capacidad instalada y las condiciones presupuestales de algunas personerías ubicadas en municipios de quinta y sexta categoría del Norte, Nordeste y Magdalena Medio antioqueño para atender a las víctimas del conflicto armado, las cuales, en su momento, serán caracterizadas. En aras de desarrollar este objetivo, el texto está dividido en tres capítulos. En el primero se aborda el rol de las personerías frente a la atención a las víctimas del conflicto armado en Colombia. La finalidad es evidenciar la importancia de esta entidad como una puerta de acceso a la justicia y a las garantías constitucionales de la población vulnerable. En el segundo se da cuenta de la dinámica del conflicto armado en las víctimas del Norte, Nordeste y Magdalena Medio antioqueño, cuya atención directa corresponde a personerías de quinta y sexta categoría. En el último, a partir de datos empíricos, se evalúa la respuesta de las personerías en dichos municipios para la atención de las víctimas del conflicto armado en las subregiones objeto de estudio.

El análisis de la capacidad instalada de las personerías para la atención a las víctimas exige abordar cuestiones técnicas y presupuestales desde un punto de vista empírico. Por tanto, la investigación tiene un carácter socio-jurídico con un enfoque mixto. En general, se busca dar cuenta de los aspectos básicos de las personerías municipales relacionados con la atención a la población víctima del conflicto. La perspectiva presupuestal es determinante porque constituye un elemento esencial para garantizar los derechos de esta población. Así, se analiza la interacción entre realidad social y desarrollo normativo, la cual ha venido incrementándose paulatinamente.

El enfoque de la investigación será de tipo descriptivo y evaluativo. A fin de obtener los resultados de investigación se utilizarán los métodos *descripción normativa, análisis de contexto y rastreo empírico*; esto con base en encuestas y entrevistas semiestructuradas. La delimitación temporal comprende el término desde la entrada en vigor de la Ley 1448 hasta la actualidad. Además, los datos se recopilan en 18 municipios de quinta y sexta categorías ubicados en las subregiones del Norte, Nordeste y Magdalena Medio Antioqueño. Entre los participantes hay actores de municipios que se encuentran identificados como PDET, es decir, que cuentan con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.

Los PDET constituyen una categoría de entidades territoriales creada en el Acuerdo de Paz de la Habana como un instrumento especial de planificación y gestión a 15 años. La finalidad es estabilizar y transformar los territorios más afectados por la violencia. Estas entidades territoriales son de significativa importancia para esta investigación, pues la calificación trae consigo la reasignación de labores para las personerías en calidad de garantes del cumplimiento del Acuerdo. El cruce de estos datos con la información de actores o participantes de municipios que no cuentan con dicha calificación permite comparar y, de esta forma, evaluar la eficacia institucional de las personerías.

La hipótesis que se pretende demostrar afirma que tal y como en la actualidad funcionan las personerías municipales de quinta y sexta categoría no logran acercarse al mandato constitucional de garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado. El desborde de funciones, sumado al poco presupuesto para estas entidades, pone en riesgo el estado de garantías previstas para graves violaciones de derechos humanos. El rol fundamental que realizan las personerías es imprescindible. El ciudadano de a pie reconoce a esta entidad

como la garante de todos sus derechos. En contraste con la realidad que viven estas entidades podría pensarse que no alcanzan a brindar una atención suficiente.

La escasa acción y la poca capacidad de las personerías ubicadas en municipios de quinta y sexta categoría termina afectando la garantía de derechos de las víctimas del conflicto armado. La entidad no tiene la capacidad instalada para verificar y hacer seguimiento a las medidas otorgadas o a las atenciones brindadas por el ente territorial y nacional. La Unidad para Atención y Reparación Integral de las Víctimas –UARIV– ha dejado a los ciudadanos a merced de las personerías para indagar sobre su situación desde el momento de la declaración para el Registro Único de Víctimas –RUV–. Esto efectivamente perpetúa la vulneración de sus derechos y garantías.

Capítulo 1

1. El rol de las personerías en la atención a las víctimas del conflicto armado en el ordenamiento jurídico

La Constitución Política de 1991, en el artículo 118, dispone que el Ministerio Público es el órgano encargado de la promoción y defensa de los derechos humanos. En la estructura del Estado en Colombia, esta institución está conformada por tres entidades: i) en el orden nacional, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo. ii) A nivel territorial las personerías. La Defensoría del Pueblo es la entidad que tiene a su cargo la promoción y divulgación de los derechos humanos; por tanto, expide las directrices para que las otras entidades del Ministerio Público cumplan con el mandato constitucional. En el plano local, las personerías municipales son responsables de generar las condiciones de respeto para el ejercicio de los derechos humanos de todas las personas, en especial, de la población más vulnerable, es decir, aquella que es víctima del conflicto armado.

Las personerías tienen una doble condición toda vez que sus funcionarios pertenecen al orden municipal, pero integran el Ministerio Público en el territorio, el cual es guiado por el Procurador General de la Nación. Además, deben cumplir con las directrices de la Defensoría del Pueblo en temas de derechos humanos y tienen una gran responsabilidad institucional teniendo en cuenta la dispersión de funciones que les han sido asignadas, tema que en el siguiente acápite tendrá un mayor desarrollo. En efecto, como se ha venido mencionando, las personerías son las encargadas de abanderar, en el territorio, la defensa de los derechos humanos. Así, inciden de manera positiva en la calidad de vida de los habitantes y promueven comunidades empoderadas en pro del conocimiento de sus derechos y la manera correcta de defenderlos.

El propósito de este capítulo es explicar el rol de las personerías para la atención de las víctimas del conflicto armado en el ordenamiento jurídico. En efecto, se abordan las funciones constitucionales y legales de las personerías municipales en Colombia, los aspectos presupuestales para el cumplimiento de sus funciones y las tareas frente a las

víctimas del conflicto armado. Así, se evidencia cómo estas entidades deben garantizar el cumplimiento de unas funciones que han venido en aumento, sin considerar la capacidad institucional, técnica, humana y tecnológica. Gran parte de estas funciones están encaminadas a la promoción y defensa de los derechos humanos, especialmente de la población víctima del conflicto armado.

La población víctima del conflicto es una de las poblaciones con mayor número de vulnerabilidades y daños causados por el conflicto armado (Recalde Castañeda, 2016). En este contexto, las personerías, en su rol de garantes de derechos, son las entidades que tienen a su cargo velar por el pleno disfrute de los derechos. Entre estos, se encuentran el derecho a la salud, a la educación, a una vivienda, a la seguridad alimentaria, a la estabilización económica del hogar o de la víctima del desplazamiento, ámbito en el que se deben aplicar las garantías antes mencionadas. Entre los hechos victimizantes que refiere la Ley 1448 de 2011, el desplazamiento forzado es en el que más atención requieren las víctimas. En esta medida, corresponde a las personerías ejercer su condición de garantes de los derechos humanos como presupuesto para la existencia de un poder público legítimo.

En ejercicio del rol de garantes, las personerías no solo tienen a su cargo la atención y el seguimiento al cumplimiento de los derechos que otorga la ley a la población víctima. Como defensores del pueblo, desde lo local, les corresponde la elaboración de acciones de tutela, la redacción de derechos de petición, la construcción de recursos de reposición y en subsidio de apelación, la formulación de solicitudes de revocatoria directa contra los actos administrativos. Además, son responsables de la activación de rutas de atención a los líderes y lideresas o defensores de derechos humanos que sean amenazados o vulnerados en sus derechos humanos. La mayoría de las actuaciones que despliegan las personerías está en pro de la garantía de los derechos de los ciudadanos.

1.1. Las funciones constitucionales y legales de las personerías municipales en Colombia

La existencia y el rol de las personerías municipales tienen fundamento constitucional. En el artículo 118 de la Constitución Política de 1991 se definieron los lineamientos que estructuraron las funciones de las diferentes entidades que componen al Ministerio Público,

el cual, como ya fue señalado, tiene una organización compleja: i) de un lado, está conformado por dos entidades de carácter nacional, a saber, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo. De otro, por las personerías distritales y municipales, entidades del orden municipal. El desarrollo normativo posterior a la vigencia de la nueva carta definió una serie de atribuciones que, podría decirse, fusionaron gran parte de las potestades y obligaciones de la Procuraduría y de la Defensoría en entidades de carácter local, pues gran parte de los roles de estos órganos fueron encargados a las personerías a nivel municipal y distrital.

El personero municipal hace parte del andamiaje del Estado como integrante del Ministerio Público. En particular, se trata de un órgano de control del orden municipal que se encuentra sujeto a la dirección suprema del Procurador General de la Nación. Por ello, sus funciones se desarrollan dentro de un sistema articulado de manera funcional y técnica, de acuerdo con las competencias asignadas. Con el fin de ordenar las múltiples funciones de la entidad, Manrique Reyes (2012) las clasifica en funciones misionales, complementarias, delegadas y accesorias. Estas funciones, de acuerdo con la intención del constituyente de 1991, fueron asignadas a las tres entidades del Ministerio Público. La Corte Constitucional ha señalado que las funciones del Ministerio Público no son homogéneas; debido al gran número de funciones, se requiere que estas sean desplegadas por las entidades referidas en el artículo 118 constitucional (Sentencia C-223 de 1995).

La Real Academia Española (2021) define la palabra misión como “poder o facultad que se le da a alguien para desempeñar algún cometido” (acep. 2). A su vez, en Colombia, la Escuela Superior de Administración Pública (s.f.) definió las funciones misionales como aquellas que “incluyen todos los procesos que proporcionan el resultado previsto por la entidad en el cumplimiento de su objeto social o razón de ser” (párr. 1). A partir de estos elementos, podría afirmarse que las funciones misionales son inherentes a la naturaleza de la institución. Al quedar ya establecido que las personerías municipales hacen parte del Ministerio Público se debe mencionar que la Ley 136 de 1994, en su artículo 178, establece como una de sus funciones misionales la defensa y promoción de los derechos humanos, entre otras. Esta se materializa en la protección de los derechos de los ciudadanos, en la

atención al ciudadano, en la representación de sus intereses para que al ciudadano se le respeten sus derechos y garantías en la relación Estado-sociedad.

La función esencial, anteriormente mencionada, se encuentra instituida para las tres entidades que conforman el Ministerio Público. Por ello, si se parte del supuesto de que el Ministerio Público busca la protección, defensa y garantía de los derechos del ciudadano, es necesario mencionar que debe existir un representante del Ministerio Público en los 1103 municipios del territorio colombiano. Por tanto, las personerías son las entidades que ejercen, en su mayor potencial, esta función. Así, en principio, asumen un rol sin capacidad de ejercicio, comparado con las otras dos entidades del orden nacional que tienen en su planta de personal un sinnúmero de delgados y, al igual que las personerías, tienen asignada esta función.

Las funciones complementarias, como plantea Manrique Reyes (2012), son entendidas como aquellas que surgen con la expedición de las leyes, decretos nacionales, ordenanzas y acuerdos municipales, las cuales sirven para perfeccionar las funciones misionales. Un ejemplo estaría representado por la Ley 1448 de 2011, la cual asignó a las personerías municipales no solo funciones de seguimiento y orientación a la población víctima del conflicto, sino que dejó a su cargo el reto de desarrollar acciones en beneficio de la atención a las víctimas. El artículo 48 *ibídem* expresamente asignó funciones para que estas entidades realizaran el censo en caso de presentarse desplazamientos masivos. El artículo 74 *ibídem* facultó a las personerías para elaborar y recepcionar las solicitudes que realizaran los propietarios o poseedores víctimas de despojo y abandono de tierras.

En este mismo orden de ideas, el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 reglamentó la declaración de víctimas ante el Ministerio Público frente a los hechos victimizantes. El artículo 193 *ibídem* señala que la Personería Municipal o Distrital es la entidad donde se realizará la inscripción de la Mesa Municipal, Departamental o Nacional de Participación Efectiva de Víctimas. Por último, el Decreto 4800 de 2011 asignó la función de secretarios técnicos a las personerías municipales en el ámbito local. Ahora bien, a título de hipótesis, pese a la falta de condiciones técnicas, de personal y de recursos frente a la atención a la población víctima del conflicto, las personerías hacen enormes esfuerzos con el propósito de cumplir las funciones antes relacionadas.

Las normas previamente señaladas suponen un sinfín de funciones entre las que se encuentran: interponer recursos frente a los actos administrativos a favor de las víctimas; garantizar la oferta institucional para la atención de las víctimas; velar por el acceso a las medidas de asistencia y reparación de víctimas; asistir a los comités de justicia transicional; vigilar el deber de búsqueda de las víctimas incorporadas al Registro Nacional de Desaparecidos; velar porque se haga uso de una única ruta para la atención de las víctimas; garantizar la activación de rutas de protección para el procedimiento urgente de protección a las víctimas; asesorar a las víctimas sobre todos los aspectos jurídicos, asistenciales, terapéuticos u otros relevantes relacionados con el hecho victimizante. Aunque a los alcaldes y concejos distritales y municipales les corresponde garantizar los medios y recursos necesarios para su cumplimiento (Cfr. Parágrafo 3, artículo 174, Ley 1448 de 2011), a modo de hipótesis de investigación, las personerías no han contado con suficiente apoyo institucional frente a este aspecto.

El artículo 38 de la Ley 1551 de 2012, que modificó el artículo 178.15 de la Ley 136 de 1994, asignó nuevas funciones a las personerías municipales. Esta norma les atribuyó tareas encaminadas a servir como intermediarias entre las necesidades de las víctimas del conflicto y la respuesta efectiva del Estado (Rivera Camacho, 2022). Tales asignaciones están establecidas en materia de i) participación en la formulación de políticas públicas relacionadas con la protección de los derechos humanos; ii) apoyo a los programas adelantados por el Gobierno Nacional o Departamental para la protección de los derechos humanos iii) e instrucción a los habitantes del municipio en el ejercicio de sus derechos ante las autoridades o privadas competentes. La Vicepresidencia de la República de Colombia (2009) reconoce la labor del personero en su importante función de garantizar la vigilancia del cumplimiento de la Constitución y las leyes (p. 8). En parte, el Estado social de derecho cobra vigencia a nivel local por el rol fundamental que cumple el personero municipal en la verificación del mandato legal establecido en la Ley 1551 de 2012.

Las funciones delegadas son aquellas asignadas por la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo y otras autoridades, las cuales constituyen un instrumento para desarrollar la gestión pública (Consejo de Estado, Sentencia del 12 de agosto de 2013). Un ejemplo de ello aparece en el numeral 7 del artículo 7 del Decreto 262 de 2000. En esta disposición se

fundamenta la expedición de directivas que constantemente llegan a los despachos de las personerías, en las cuales se dan instrucciones para el cumplimiento y verificación de diferentes procesos. Entre otros, se encuentran la vigilancia al Programa de Alimentación Escolar –PAE–, al proceso electoral, a procesos de contratación, al Plan Nacional de Vacunación y al cumplimiento del Estatuto de Ciudadanía de Juventud. Cada función de vigilancia exige rendición de informes a cargo del personero a la autoridad delegante, la cual finalmente reconoce en el personero el aliado estratégico en el territorio, ante la imposibilidad de cumplir directamente la función asignada por la Constitución y la ley.

Las funciones accesorias son aquellas asumidas de manera voluntaria y discrecional por el personero. Un ejemplo de ellas se evidencia en el artículo 21 de la Ley 1561 de 2012 que se refiere a la participación del Ministerio Público en el proceso verbal especial y dejó a su discrecionalidad la respectiva intervención. Por ello, es importante señalar que entre las funciones asignadas a los personeros no se encuentra la de administrar el patrimonio público, situación en la que necesariamente debe intervenir el ente territorial o quien represente legalmente la entidad de derecho público a la que pertenezca el bien objeto de disputa.

Las funciones misionales, complementarias, delegadas y accesorias, como bien las ha clasificado Manrique Reyes (2012), son de gran relevancia para las personerías. En ellas se encuentran enmarcadas las relacionadas con la atención a la población víctima del conflicto armado. Ahora bien, es preciso indicar, a título de hipótesis, el presupuesto asignado resulta insuficiente al momento de desarrollar estas actividades, lo cual pone en riesgo los fines esenciales del Estado. Como bien lo expresó la Vicepresidencia de la República de Colombia (2009), al único integrante del Ministerio Público que tiene presencia en lo local se le ha recargado de funciones (p. 19). Por ello, en términos generales lo recomendable sería reforzar las medidas y garantías de las personerías con recursos económicos, logísticos y técnicos a fin de brindar la atención para la población víctima del conflicto.

1.2. Aspectos presupuestales de las personerías municipales para el cumplimiento de sus funciones

La expedición de la Ley 617, en el año 2000, marca otro hito fundamental en la definición del rol de las personerías. No solo amplió el marco de competencias respecto de su vocación de veedor del tesoro público, sino que definió unos límites inamovibles en materia presupuestal que serán objeto de análisis más adelante. En particular, el capítulo 2 *ibídem* estableció una política de saneamiento fiscal para las entidades territoriales y, en su artículo 10, fijó el valor máximo de los gastos de las personerías municipales. A las personerías de quinta categoría les asignó un presupuesto de 190 salarios mínimos legales mensuales vigentes y a las personerías de sexta categoría un presupuesto de 150 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En materia presupuestal debe mencionarse que existen dos elementos fundamentales que influyen de una forma determinante sobre las personerías municipales para el ejercicio de sus funciones: por un lado, la posibilidad de ejecutar sus recursos que se traduce en la autonomía del manejo presupuestal. Por otro, la cantidad de recursos disponibles para cumplir con las funciones de la entidad. La Corte Constitucional reconoce la autonomía presupuestal como aquella facultad de disponer, de forma independiente, de los recursos aprobados, es decir, cuando se logra el contenido y alcance en materia de programación, ejecución y control del presupuesto de cada entidad (Sentencia C-101 de 1996).

La autonomía presupuestal faculta a los personeros como ordenadores del gasto de sus entidades. Así lo ha entendido la Corte Constitucional, pues la autonomía presupuestal de la personería no solo atribuye a los personeros la potestad de ordenar el gasto de su entidad, sino que mantiene la independencia e imparcialidad del ente de control local (Sentencia C-287 de 1997). El artículo 28 de la Ley 225 de 1995 establece que es competencia del alcalde, al momento de elaborar el presupuesto, tener en cuenta las apropiaciones legales para gastos de funcionamiento de las personerías. Esto, dado que los órganos son una sección del presupuesto municipal y le corresponde a este la tarea de presentarlo para su aprobación ante el Concejo Municipal. Lo anterior, no significa una intromisión en la autonomía presupuestal de la personería por parte del ejecutivo.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-365 de 2001, analizó la constitucionalidad del Decreto 111 de 1996 –Estatuto Orgánico de Presupuesto–, en especial, de sus artículos 108 y 110, y estableció los lineamientos y el alcance del concepto autonomía. Según el criterio de la Corte Constitucional, el alcalde carece de competencia para ordenar el gasto de la personería como si se tratara de una institución que forma parte de la administración municipal. La función del personero debe garantizarse en términos de imparcialidad e independencia respecto del ente territorial como integrante del Ministerio Público de acuerdo con lo establecido en el artículo 118 de la Constitución Política. Las personerías municipales tienen total competencia para ordenar su gasto con independencia del alcalde municipal. Así, se garantiza el ejercicio transparente de sus funciones como órgano de control de la administración municipal.

La autonomía presupuestal está inmersa, como principio básico, en el ejercicio de las funciones como órgano independiente, pues su vigilancia y control frente a la autoridad municipal así lo demanda. Aunque la entidad es un órgano de control de orden municipal, no hace parte de la administración. El principio de autonomía de las entidades territoriales se encuentra establecido en el artículo 287 de la Constitución Política. En este sentido, los entes territoriales tienen plena autonomía para la gestión de sus intereses en pro del bienestar de sus comunidades siempre y cuando se encuentre dentro de los límites de la constitución y la ley. Por su parte, el artículo 3 de la Ley 1454 de 2011 desarrolla el principio de autonomía como un principio rector del ordenamiento territorial, del cual se deriva aquella facultad de administrar los recursos para el efectivo cumplimiento de las funciones asignadas.

Las entidades territoriales administran sus recursos con cierta libertad e independencia poniendo en práctica herramientas presupuestales y de planeación dentro del marco señalado en la carta política y con plena observancia de la ley. La autonomía en el manejo de los recursos debe estar armónicamente unida tanto a los intereses nacionales como territoriales (Sentencia C-520 de 1994). En síntesis, la autonomía de las entidades consiste en el “traslado de competencias para la prestación de servicios en las comunidades, el desarrollo local y el progreso de la nación” (Verdugo Parra, 2020, p. 26).

En cuanto a la cantidad de recursos disponibles es necesario señalar que el presupuesto de las personerías tiene una sección propia dentro del presupuesto de la administración municipal. Los artículos 352 y 353 de la Constitución Política, desarrollados en el artículo 109 del Decreto 111 de 1996, establecen que el presupuesto de los órganos de control local hace parte de la sección presupuestal de cada municipio. En ese mismo orden de ideas, el artículo 107 del Decreto 111 de 1996, dispuso que, al estar las personerías dotadas de autonomía administrativa y presupuestal, tienen capacidad para contratar y ordenar el gasto de acuerdo con las apropiaciones asignadas en su sección presupuestal. El artículo 177 de la Ley 136 de 1994 dispone que el salario y las prestaciones del personero, así como las obligaciones laborales de la planta de personal de la personería, se pagarán con cargo a la sección presupuestal asignada a la personería y no al de la administración municipal.

Los recursos destinados para el funcionamiento de las personerías se encuentran limitados por lo señalado en el artículo 10 de la Ley 617 de 2000 como se dijo en líneas anteriores. La citada Ley definió el presupuesto establecido para las personerías de quinta y sexta categoría en 190 salarios mínimos legales mensuales vigentes y 150 salarios mínimos legales mensuales vigentes respectivamente. Este tope es imperativo, toda vez que el legislador señaló expresamente que los gastos no podrán superar los límites indicados. Al tratarse de una norma que hace parte del ordenamiento jurídico, se está obligado a su estricto cumplimiento so pena de verse inmerso en procesos sancionatorios por parte del ente de control correspondiente.

El alcalde municipal, por mandato legal, presenta el proyecto de acuerdo de presupuesto municipal ante el Concejo Municipal. Dado que las personerías son un órgano de control municipal, el presupuesto para su funcionamiento es una de las secciones dentro de los presupuestos de cada municipio (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2020). La administración municipal envía el proyecto de presupuesto de la personería con una proyección tentativa de incremento del salario mínimo legal mensual vigente para la vigencia siguiente dado que el proyecto de presupuesto se presenta en las sesiones ordinarias del Concejo del mes de noviembre. Para este momento es probable que no se conozca el valor del salario mínimo que regirá en la vigencia entrante. Es importante anotar

que, en caso de presentarse diferencias entre lo presupuestado con el salario mínimo aprobado, se deben realizar los ajustes correspondientes.

La función de ordenador del gasto en la personería es propia de los personeros. El porcentaje más alto del presupuesto debe ser destinado a gastos de personal de la entidad y, en la mayoría de las entidades, supera el 80%. Como consecuencia de ello, un pequeño remanente es destinado a elementos de consumo, pago de servicios públicos, entre otros. Para una mejor comprensión de lo expresado, en las siguientes gráficas se ilustra la distribución del presupuesto de acuerdo con las categorías municipales de las entidades objeto de estudio. Así, se tomará como referencia ilustrativa el presupuesto de la personería de Remedios y de San Roque cuyas categorías, en su orden, pertenecen a municipios de quinta y sexta categoría en el departamento de Antioquia.

En la personería de Remedios-Antioquia, durante la vigencia 2021, el presupuesto de la personería ascendió al valor de \$178.457.000. El 80% del presupuesto se asignó para cubrir los gastos de personal. El 20%, aproximadamente, quedó para gastos generales de la entidad (Concejo Municipal de Remedios-Antioquia, 2020). Así puede apreciarse en la siguiente gráfica:

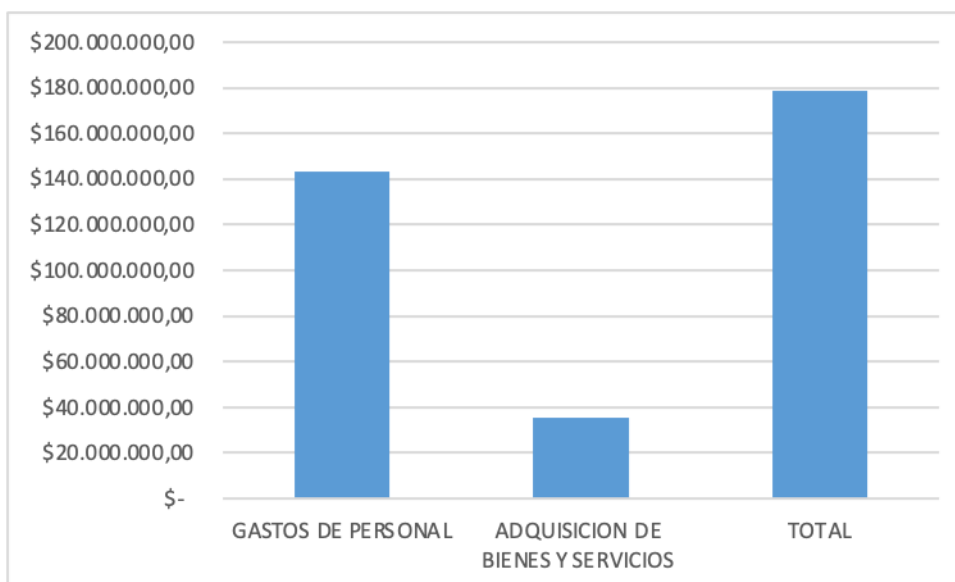


Figura 1. Presupuesto asignado para la vigencia 2021. Personería Municipal de Remedios, Acuerdo Municipal 021 del 30 de noviembre de 2020.

En la personería de San Roque-Antioquia, durante la vigencia 2021, el presupuesto de la personería ascendió a \$138.253.800, del cual más del 90% de este fue asignado a gastos de personal. Lo demás, es decir, el 10% fue invertido en gastos generales y servicios públicos (Concejo Municipal de San Roque, 2020). Así puede apreciarse en la siguiente gráfica:

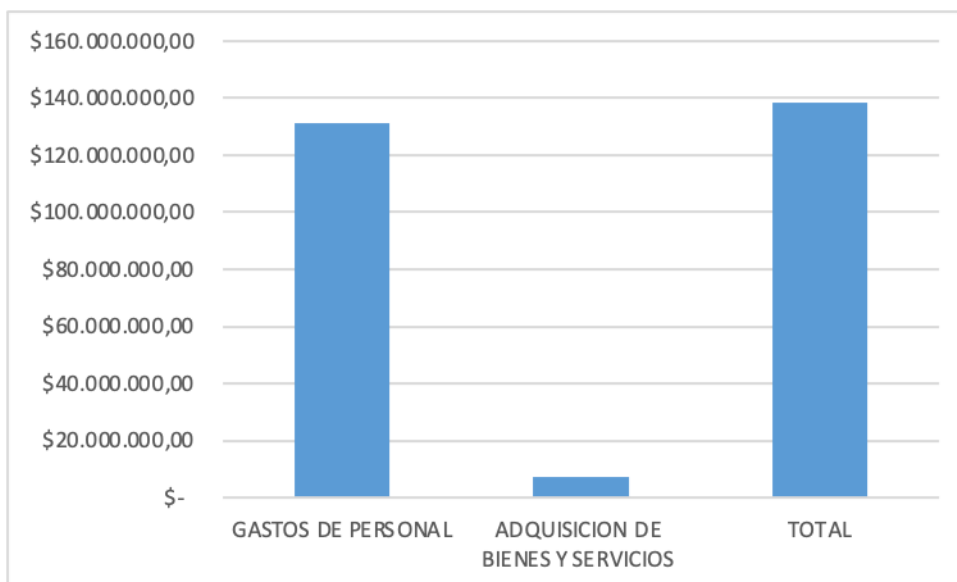


Figura 2. Presupuesto asignado para la vigencia 2021. Personería Municipal de San Roque, Acuerdo Municipal 19 del 28 de noviembre de 2020

En la práctica, es frecuente que el presupuesto asignado sea destinado en su totalidad para el pago de los salarios y prestaciones sociales de la planta de personal (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2020). De acuerdo con los resultados obtenidos en el diagnóstico elaborado por USAID (2015), el 95,48% de las personerías tiene una planta de personal compuesta por el personero municipal y una secretaria. Esto permite concluir que del recurso asignado poco o nada queda para destinar directamente en el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones.

A partir de los ejemplos señalados, podría considerarse un panorama básico para las personerías objeto de análisis. El legislador se ha encargado de ampliar y reasignar permanentemente funciones al personero y, a título de hipótesis, no se han considerado las dinámicas de conflictividad social que existen en los territorios y que los recursos destinados dificultan el cumplimiento de las funciones. Hay suficiente claridad

jurisprudencial sobre los alcances de la autonomía presupuestal de los órganos de control. Sin embargo, como postulado a demostrar, en esta investigación se ha planteado que la cantidad de recursos no es suficiente. Además, no es posible superar los límites máximos establecidos en la Ley 617 de 2000 (Consejo de Estado, Concepto de 19 de septiembre de 2017, rad. 2321) como quiera que esto pudiera llevar a sanciones por parte del ente fiscal.

1.3. Las personerías municipales y la atención de las víctimas del conflicto armado

Como bien se señaló en este acápite, las funciones constitucionales y legales de las personerías municipales en Colombia son múltiples y variadas. Las mayores funciones están encaminadas a la atención de la población víctima del conflicto, lo cual se evidencia desde la primera intervención, pues las personerías toman la declaración de las víctimas de acuerdo con lo ordenado en la Ley 1448 de 2011. Además, continúan con la vigilancia y control de las demás garantías como lo son: la vinculación al sistema de salud, la atención en educación, la seguridad alimentaria, el alojamiento, la entrega de enseres para el hogar o la víctima, los proyectos productivos encaminados a dar una seguridad económica y, de esta forma, superar el estado de vulnerabilidad en el que llegan las víctimas al municipio receptor, garantizando con ello el acceso a la ruta de atención (Recalde Castañeda, p. 12, 2016).

En ese orden de ideas, las víctimas del conflicto armado, consideradas como población de especial protección constitucional, deben ser protegidas por el Estado. Es así como, una vez realizan la declaración de víctimas para ser incluidas en el RUV, las personerías continúan con sus labores de defensa de derechos humanos, puesto que son las entidades encargadas de realizar los recursos de ley en el evento de no ser incluidas en dicho Registro. Esta situación genera, por parte de estas entidades, un estudio minucioso de las condiciones por las que se niega la inclusión. La Corte Constitucional, en la Sentencia T-488 de 2018, fijó las reglas de inclusión en el RUV, a saber: no se podrá exigir documentación adicional a la estrictamente requerida para adoptar una decisión, la carga de la prueba está en cabeza de la UARIV, pues es suficiente una acreditación sumaria de las circunstancias victimizantes para acceder a la inclusión y deberá tomar en contexto la violencia de acuerdo con la aplicación de los principios *pro homine* y de favorabilidad.

Las personerías actúan como garantes de los derechos de toda la población víctima en los diferentes espacios creados por la Ley 1448 y sus decretos reglamentarios. El artículo 173 *ibídem* creó el Comité de Justicia Transicional como máxima instancia de coordinación, articulación y diseño de políticas públicas para la población víctima del conflicto armado. Desde ahí se elabora el Plan de Acción Territorial, el Plan Integral de Prevención, el Plan de Retorno y Reubicación, entre otros, para conocer la articulación de la oferta que tienen las entidades públicas del nivel gubernamental y estatal de orden nacional y territorial, así como organizaciones públicas y privadas, conjunto de entidades conocidas como el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral de las Víctimas –SNARIV–, con el fin de superar la vulnerabilidad de esta población. Por mandato legal, al Ministerio Público le corresponde hacer el seguimiento al proceso de diseño, implementación, ejecución y cumplimiento de las medidas que se otorgan en este Comité. En esa función, vigilan que se garanticen los derechos de las víctimas, el ejercicio de la función preventiva que busca el buen desempeño de los servidores públicos y el manejo transparente de los recursos tal y como lo expresa la Procuraduría General de la Nación (2020), sin que esto implique coadministrar con las entidades territoriales.

Adicional a todo lo anterior, corresponde a los personeros ser secretarios técnicos de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas, consideradas como el espacio de discusión, interlocución, retroalimentación, capacitación y seguimiento de las disposiciones contenidas en la Ley 1448 de 2011. Es de mencionar que, bajo el principio de la colaboración armónica de las entidades, las personerías municipales cuentan con el apoyo por parte de la UARIV en temas de capacitación y retroalimentación. En ejercicio de la secretaría técnica, les corresponde a las personerías realizar la elección de las mesas, las convocatorias a las sesiones, la coordinación de las capacitaciones y la expedición de las actas que finalmente se convierten en el insumo para verificar el cumplimiento de las obligaciones del ente territorial con las mesas de participación efectiva.

A modo de conclusión, de acuerdo con Tabares Prieto (2018), las personerías están en la obligación de ser instituciones integrales, con miras al futuro y al desarrollo. Pero esto dista mucho de la realidad, al evidenciarse cómo el legislador, en su función configurativa, ha generado cantidades de funciones para estas entidades del Ministerio Público sin dotarlas

de herramientas eficientes para cumplir con sus mandatos. En este sentido, la Corte constitucional, en el Auto 099 de 2013, mediante el cual hizo seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 que declaró el Estado de cosas inconstitucional, refiere con claridad que, en aquellos municipios donde no se cuentan con puntos de atención a la población víctima, le corresponde toda la carga de atención a los enlaces de víctimas y particularmente a las personerías, cuya atención es deficiente dada la falta de capacidad para la atención a la población víctima.

Capítulo 2

2. Las principales consecuencias generadas por el conflicto armado en las víctimas del Norte, Nordeste y Magdalena Medio antioqueño

Las dinámicas de conflictividad social desde la óptica del control y la disputa territorial de grupos armados ilegales que impactaron a la población civil en Antioquia han sido visibilizadas (Asociación de Víctimas y Sobrevivientes del Nordeste Antioqueño et al, 2017). Las subregiones de Antioquia se fueron permeando por este conflicto debido a las características estratégicas de condiciones económicas y socio-territoriales que jugaron un papel fundamental a la hora de converger diferentes actores armados en los territorios (Zuluaga Cometa e Insuasty Rodríguez, 2018, p. 12). Estos grupos armados se establecieron en zonas estratégicas para el fortalecimiento de sus actividades ilícitas utilizando como fuente de financiación la extorsión, la extracción de minerales, los secuestros, entre otras actividades (Horbath Corredor et al, 2017). Los municipios con más presencia de grupos armados fueron aquellos con mayores recursos económicos que proporcionaban ventajas estratégicas (Sánchez, 2007, p. 398).

El propósito del presente capítulo es analizar las garantías de atención a las víctimas que han surgido como consecuencia del conflicto armado en las subregiones del Norte, Nordeste y Magdalena Medio antioqueño. La idea es evidenciar las condiciones con las que cuentan instituciones previstas para la protección de derechos humanos al momento de atender a la población más vulnerable. Como metodología de análisis, se tomarán experiencias de actores fundamentales en el territorio, las cuales serán complementadas con el rastreo documental sobre el impacto del conflicto armado en las subregiones señaladas y que ha consolidado la UARIV.

Este apartado se compone de cuatro acápite: en el primero se aborda el contexto y las dinámicas del conflicto armado en la subregión con base en un rastreo de los hechos victimizantes que mayormente han afectado a la población civil. El segundo se ocupa, de una forma mucho más precisa, de las medidas de atención, asistencia y reparación integral como garantías constitucionales y legales que se deben brindar a las víctimas del conflicto armado. En el tercero, se aludirá a los municipios con PDET y Zonas Declaradas Más

Afectadas por la Violencia –ZOMAC–. Estas entidades fueron categorizadas como tales atendiendo a los altos niveles de afectación producidos por el conflicto armado para mejorar el acceso a bienes y servicios que garanticen el goce efectivo de sus derechos. En el último, se analizará la situación de derechos humanos de las víctimas del conflicto armado en las subregiones del Norte, Nordeste y Magdalena Medio antioqueño.

Así las cosas, este capítulo realiza una “radiografía” de las garantías de atención de las poblaciones víctima del conflicto armado en las subregiones del Norte, Nordeste y Magdalena Medio antioqueño. En estos términos, se fijarán presupuestos para evaluar las competencias funcionales de las personerías en municipios de quinta y sexta categoría. Además, se suministrarán insumos para revisar la obligatoriedad del Estado en la intervención suficiente y efectiva para la atención de esta población vulnerable como consecuencia del conflicto armado en Colombia.

2.1 Contexto y dinámicas del conflicto armado en las subregiones del Norte, Nordeste y Magdalena Medio antioqueño

Las subregiones del Norte, Nordeste y Magdalena Medio antioqueño son importantes en el departamento de Antioquia por su ubicación estratégica. La delimitación geográfica y política no solo es diversa, sino que facilita realizar múltiples actividades económicas. En el Magdalena Medio hay latifundios, ganadería, actividad agropecuaria y extracción de minerales (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014, p. 21). El Nordeste antioqueño, después del Bajo Cauca, es la segunda subregión productora de oro. Los municipios con más explotación minera son Segovia, Remedios, Amalfi, San Roque y Anorí (Pérez et al., 2008, p. 21). En la subregión del Norte, a pesar de tener un gran desarrollo en el tema agropecuario, la construcción del megaproyecto Hidroituango, declarado de interés público mediante la Resolución 317 del 26 de agosto de 2008, ha dinamizado económicamente el territorio.

Aunque son considerables las bondades generadas por el desarrollo económico de estas subregiones, también han sido muchas las tragedias vividas por su población. Las subregiones de Antioquia se caracterizan por grandes riquezas; sin embargo, desafortunadamente se han generado inmensas cantidades de víctimas de constantes hechos

de desarraigo y violaciones a derechos humanos (Zuluaga Cometa e Insuasty Rodríguez, 2018, p. 17). El Centro Nacional de Memoria Histórica (2019) reveló cómo en municipios donde aún no se cuenta con verdad ni justicia completa, los desarrollos de megaproyectos minero-energéticos continúan a toda marcha. La región donde hoy se ejecuta el megaproyecto Hidroituango ha sido una de las zonas más afectadas por masacres ocasionadas por los grupos armados. A la fecha, no se cuenta plenamente con la reconstrucción de la memoria, el restablecimiento de derechos, el reconocimiento a la verdad y garantías de no repetición. La obligación de estos megaproyectos es permitir la búsqueda de las personas desaparecidas (Román et al., 2020, p. 95).

En los territorios señalados, durante años, se ha sufrido el rigor de la violencia con presencia de diferentes actores armados. La población civil en el Nordeste de Antioquia ha sido víctima de masacres, secuestros, desplazamiento masivo de campesinos, ataques a la infraestructura eléctrica, siembra de minas, entre otros (Verdad Abierta, 2008). La financiación del actuar delincuencia apeló al hurto de camionetas de Empresas Públicas de Medellín y a la extracción ilegal de gasolina del oleoducto entre los municipios de Caracolí y San Roque. Los municipios de Segovia y Remedios han sido, desde su génesis, territorios mineros. La riqueza de recursos ha generado que, en estos territorios, halla presencia de grupos al margen de la ley que buscan el control de la extracción del oro como fuente de financiación de sus operaciones (Bernal Guzmán, 2018, p. 5).

La subregión del Norte de Antioquia, históricamente olvidada por el Estado por su dificultad geográfica, especialmente los municipios de Ituango, Briceño y Valdivia, ha sido fuertemente impactada por el conflicto armado en razón a violaciones de derechos humanos, lo cual está representado en una alta tasa de homicidios y desplazamiento forzado (Rocha et al, 2014). El interés de los grupos ilegales en la zona Norte de Antioquia, con cercanía al Nudo de Paramillo, se refleja en que ha servido como área de cultivos ilícitos y corredor de transporte de estupefacientes hacia el Urabá y la costa Caribe (Fundación Ideas para la Paz et al., 2014).

Las dinámicas del conflicto en el Magdalena Medio antioqueño giran en torno a la lucha agraria o a los conflictos por la tierra. Las comunidades campesinas e indígenas se vieron amenazadas con la llegada de la agroindustria y la ganadería. Esto generó la conformación

inicial de las guerrillas en la zona, concebidas como aliadas en la defensa de la tierra. Finalmente, este proceso se ve contrarrestado con los dineros de la marihuana en los años 80, con la cual, algunos narcotraficantes adquirieron extensiones inmensas de tierra dando surgimiento a grupos paramilitares que emprendieron la lucha frontal contra la guerrilla. Estas confrontaciones generaron afectaciones en la población civil, entre las cuales hubo extorsiones, boleteo, vacunas y desplazamiento forzado a gran escala (Reyes Posada y Bejarano, 1988, p. 7).

El conflicto armado ha estado presente en todas las subregiones de Antioquia. El Magdalena Medio, el Nordeste y el Norte de Antioquia han sido de gran importancia para los diferentes grupos ilegales por su carácter de territorios estratégicos para el tránsito hacia Urabá desde el río Magdalena y sus vertientes. Esta zona es un eje económico a nivel nacional desde el siglo XIX y, al mismo tiempo, ha concentrado el mayor número de homicidios (Instituto Popular de Capacitación, 2011, p. 15). La influencia de estructuras armadas aun hoy está presente. En el Magdalena Medio, el actuar de estas estructuras se encuentra arraigado al punto que los líderes sociales optan por callar su liderazgo a fin de proteger sus vidas (Gómez et al., 2020). En el Norte y en el Nordeste, el actuar violento de los grupos armados en la lucha por el control territorial se ve con normalidad. La disputa en esta zona tiene como propósito la ocupación de los territorios que dejaron los reincorporados de las FARC. La violencia no ha cesado, por el contrario, se ha fortalecido aun después de la firma del Acuerdo de Paz.

La intensidad del conflicto se evidencia al hacer una lectura del número de personas afectadas, así como los territorios donde se produjeron las mayores violaciones a los derechos humanos. Estas situaciones dejan al descubierto la incapacidad del Estado para intervenir de manera suficiente y efectiva no solo las causas del fenómeno, sino sus consecuencias. Lemaitre (2019) deja al descubierto esta situación cuando hace referencia al primer contacto de la víctima con la institucionalidad, pues la escucha constante del funcionario del sufrimiento de las víctimas genera un impacto emocional en aquel que, pocas veces, está preparado para ello. Antioquia ha sido un departamento inmerso en episodios de violencia generados por grupos guerrilleros, por paramilitares y por la presencia del narcotráfico. Este departamento ha sido reconocido como el territorio con

mayor exclusión e inequidad (Arbeláez Herrera, 2006). El reporte de la UARIV indica que en las subregiones en estudio hay 195.088 víctimas con fecha de corte a 31/05/2022 (RUV, 2022). En la siguiente grafica se puede apreciar el número de víctimas por hechos victimizantes:

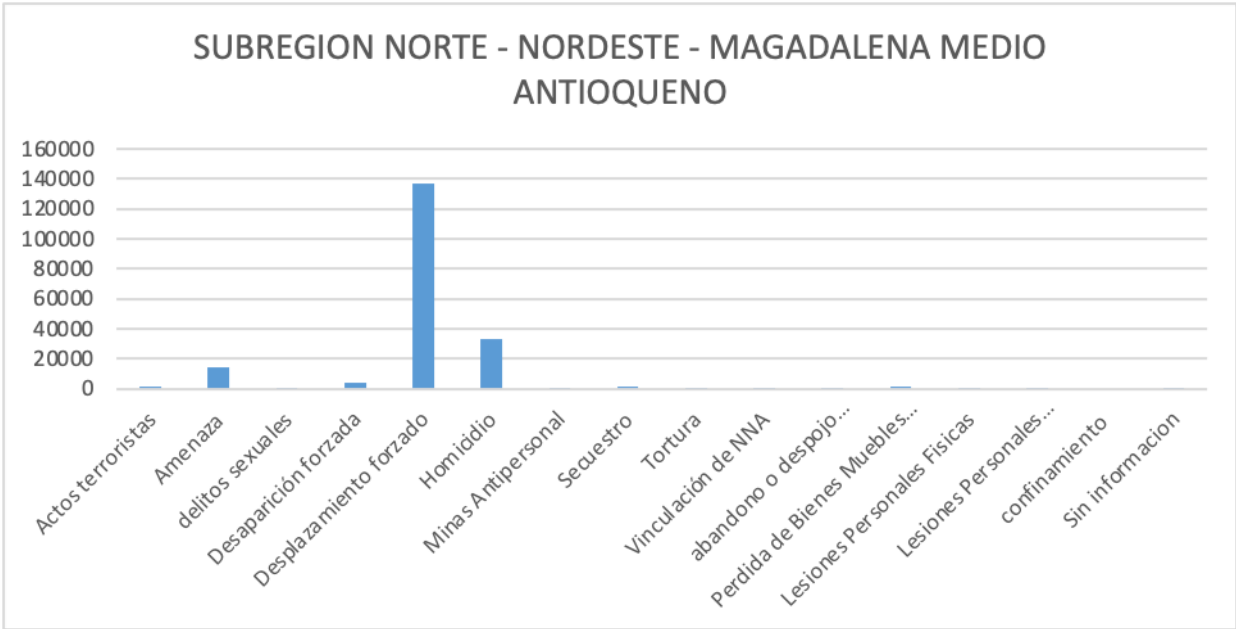


Figura 3. Reporte número de víctimas por hechos victimizantes. Fuente: UARIV

En la gráfica anterior se muestran los diferentes hechos victimizantes registrados en las subregiones de Antioquia. En este contexto, cabe resaltar que el hecho de mayor impacto es el desplazamiento forzado con un aproximado de 136.000 víctimas, seguido por el hecho de homicidio con un aproximado de 36.000 víctimas. El desplazamiento forzado no solo es el hecho de mayor acaecimiento en las subregiones, sino que, de acuerdo con lo afirmado por Ibáñez y Moya (2007), se trata del hecho victimizante que más problemas representa para sus víctimas al momento de superarlo por el desarraigo y la dificultad para generar nuevas expectativas económicas que superen la contingencia. Estas dinámicas del conflicto armado han generado violaciones a los derechos humanos que finalmente se ven reflejadas en las afectaciones a las condiciones de vida de la población víctima del conflicto (Horbath Corredor, Maya Taborda y Muñetón Santa, 2017). Con el fin de ahondar en el impacto y la situación actual de los derechos humanos, el último acápite, contendrá un análisis detallado de los eventos ocurridos en tales territorios.

2.2. Las garantías constitucionales y legales frente a la atención de las víctimas del conflicto armado

La historia colombiana ha estado atrapada en un largo conflicto armado que tiene unos 60 años aproximadamente. El inicio del conflicto se justificó en un profundo sentimiento de desigualdad por la repartición de la tierra. Pizarro (2015) llama a este fenómeno desigualdad agraria debido a la tenencia de la tierra en grandes propietarios que clasifica como concentración de la titularidad, lo cual genera profundos conflictos. Lo anterior, se agudiza por la poca participación en espacios políticos. Esta situación dio cabida al uso de la violencia como método de defensa en aras de reivindicar los derechos de las poblaciones menos favorecidas.

En general, la violencia ha sido un recurso para combatir las desigualdades de las poblaciones vulnerables (Moreira et al., 2015). Esta práctica muta de una lucha social a una lucha por el dominio del narcotráfico y sus rutas de expansión, lo cual trajo una pluralidad de actores (Palacios Salcedo, 2018) que ocasionaron un gran número de víctimas del conflicto armado. Dicha mutación llevó al fortalecimiento de los grupos guerrilleros, criminalidad organizada y paramilitarismo. Tales economías ilícitas han incidido en la consolidación de enormes fuerzas militares que generaron terribles violaciones de derechos humanos (Pizarro, 2015).

Ante esta situación y con el fin de brindar atención a las víctimas, fue expedida la Ley 387 de 1997, en la cual se adoptaron medidas para la prevención del desplazamiento. Esta norma contempló medidas de atención, protección, consolidación y estabilización económica de la población víctima. A pesar de contar con una política pública de atención a la población desplazada, el Estado colombiano no fue capaz de contrarrestar la situación de vulneración de derechos. Lo anterior se evidenció en la poca cobertura de los componentes de atención y en el grado de insatisfacción de la población desplazada. La Corte Constitucional, en la sentencia T-227 de 1997, calificó a estas vulneraciones como un problema de humanidad que debía ser afrontado solidariamente por todas las personas, principiando, como es lógico, por los funcionarios del Estado.

La sistemática y masiva vulneración de derechos, por una parte, y el abandono del Estado, por otra, dieron origen a continuas sentencias de tutela que finalmente terminaron analizadas en la Sentencia T-025 de 2004. En consecuencia, la Corte Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucional debido a que el Estado venía desatendiendo las órdenes judiciales encaminadas a garantizar el cese de las graves vulneraciones que se estaban presentando frente a las víctimas. Esta sentencia analizó el desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado. Entre las muchas violaciones a derechos humanos que se pueden presentar en un conflicto armado, el desplazamiento forzado se erige como el flagelo más devastador que lesiona cruelmente a sus víctimas.

Ante este panorama tan desalentador, el Estado, como garante de una atención eficaz, venía mostrando una actitud indiferente ante el sufrimiento de las comunidades desplazadas. Finalmente, la decisión judicial significó un avance en el tema de garantías a las víctimas del conflicto armado colombiano (Palacios Salcedo, 2018, p. 3). Lo anterior se ve reflejado en el Informe Final que presentó la Comisión de la Verdad y Reconciliación (2022). En él se reconoce que las víctimas han democratizado el acceso a la justicia a través de los mecanismos de participación; entre ellos, el derecho de petición y las acciones constitucionales que lograron los actuales avances en la legislación para la atención a las víctimas.

La Corte Constitucional buscaba, con la declaratoria del estado de cosas inconstitucionales, cesar las violaciones masivas de los derechos fundamentales que se venían presentando para obligar, de esta forma, al Estado a expedir un marco normativo que definiera una política de atención a las víctimas del conflicto armado colombiano. Así, se pondría fin al drama humanitario al que estaba expuesta la población víctima del desplazamiento forzado, la cual era obligada a abandonar sus territorios y, como consecuencia, a dejar sus activos, tierras, viviendas, red comunitaria, familia, entre otros (Ibáñez y Moya, 2007, p. 30). En general, las víctimas no tenían una respuesta efectiva para su atención y ni una garantía de vida en condiciones dignas. Estas violaciones de derechos humanos no solo se ven reflejadas en la pérdida de condiciones de vida, sino en las respuestas negativas por parte de la institucionalidad, profundizando con ello las consecuencias del conflicto armado (Beristain, 2008, p. 33).

La Sentencia T-025 de 2004 advirtió el drama de las personas desplazadas y calificó como una emergencia social la desatención del Estado. El Estado había convertido en regla general la desatención de los múltiples fallos de tutela que antecedieron la declaración del estado de cosas inconstitucionales. La condición para su declaratoria fue la prolongada y reiterada violación de derechos fundamentales. Las causas de la vulneración no eran imputables únicamente a una autoridad, sino que obedecían a factores estructurales, es decir, respondían a un conjunto de prácticas inoperantes del Estado que comprometían de manera grave la atención de la población desplazada en cabeza de entidades de orden nacional y territorial.

El Estado tiene la obligación de brindar seguridad jurídica y ejercer su poder a favor de la población (Palacios Salcedo, 2018, p. 11). Como desarrollo de esta obligación, el Gobierno Nacional presentó un proyecto de ley para adoptar una política de Estado que brinde protección integral a las víctimas del conflicto armado en el marco de estándares mínimos de justicia. Así adoptó la Ley 1448 de 2011 para garantizar la reconstrucción del proyecto de vida de las personas afectadas y recomponer el tejido social de las víctimas del conflicto armado. El Estado colombiano respondió con medidas de atención, reparación y satisfacción y, al mismo tiempo, dispuso medios para reivindicar de la memoria histórica y buscar la verdad como pilares fundamentales en la construcción de la paz (Garay Salamanca y Vargas Valencia, 2012). El artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 definió el concepto de víctima como quien ha sufrido un daño individual o colectivo con ocasión del conflicto armado a partir del 1 de enero de 1985 y como consecuencia de las infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos. Así mismo, estableció los hechos victimizantes que serían objeto de inclusión en el RUV, entre los que encontramos desplazamiento forzado, homicidio, desaparición forzada, delitos contra la libertad e integridad sexual, tortura, secuestro, lesiones que causaron incapacidad y reclutamiento forzado de menores.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-253A de 2012, señaló que el concepto de víctima incorporado en la Ley 1448 de 2011 hizo un reconocimiento a la dignidad humana de las personas afectadas por el conflicto, pues dio un trato bajo el principio de la buena fe que los exime de la carga de probar su condición dado que se presume la verdad en su

declaración. Anichiarico et al. (2018) consideran que este concepto de víctimas es restrictivo. La norma no solo trae consigo una temporalidad, sino que no contempla un trato diferencial para las personas que, aun hoy, por el contexto y dinámica del territorio, no lograron superar el trauma que les ha dejado la guerra. Estas circunstancias no permiten mejorar sus condiciones de vida ni superar el hecho victimizante. No se trata solo de referir su calidad de víctimas sino de dar una voz a los actores y, desde allí, avanzar hacia un escenario donde se pueda llevar a cabo la reconstrucción del tejido social (p. 12).

La Agencia de la Organización de las Naciones Unidas para los Refugiados –en adelante ACNUR– (2012), considera que el Gobierno colombiano, con la expedición de la Ley 1448 de 2011, demostró el interés por generar políticas públicas en pro de las víctimas del conflicto armado. La vigencia de esta normatividad trajo consigo la implementación de medidas de atención, asistencia y reparación integral para las víctimas reconocidas del conflicto armado colombiano. Además, brindó herramientas para superar el estado de cosas inconstitucional representado en una estructura de estándares de protección basados en el principio de la dignidad humana (Ministerio del Interior, 2012, p. 9).

La Ley 1448 de 2011 estableció tres fases para la atención de las víctimas de desplazamiento. En estos términos, está la ayuda humanitaria inmediata encaminada a satisfacer las necesidades básicas de la víctima o su núcleo familiar. A las autoridades territoriales que tengan conocimiento del hecho, les corresponde la entrega de estas ayudas. Las otras dos fases están constituidas por las ayudas humanitarias de emergencia y transitoria, las cuales son entregadas a partir de la inclusión en el RUV a cargo de la UARIV. Las medidas señaladas garantizan a las familias o víctimas del desplazamiento forzado la estabilización económica que perdieron y, una vez logrado esto, le corresponde al ente territorial dar aplicación a los planes de retorno y reubicación encaminados a garantizar la permanencia o el retorno en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad de la población víctima (UARIV, 2022).

Cifuentes (2017) considera que a las víctimas del desplazamiento forzado se les deben garantizar diferentes componentes, entre los que encontramos el acceso a vivienda, tierras productivas, inclusión en el sistema de salud, educación, acceso a servicios básicos, programas de seguridad alimentaria y de ayuda psicológica. Estos aspectos sumados dan

condiciones de seguridad para el retorno o reubicación de las víctimas (p. 102). La finalidad es cumplir con el objetivo de la Ley 1448 de 2011, la cual busca garantizar el goce efectivo de los derechos a la reparación y a la verdad, a la justicia y a las garantías de no repetición. Lo anterior, bajo el reconocimiento de la condición de víctimas y su dignificación a través de la materialización de los derechos establecidos en la constitución vigente.

La Ley 1448 de 2011 atribuyó al Ministerio Público el control del estricto cumplimiento de las obligaciones asignadas al ente territorial. Estas tareas ocupan un lugar primordial en las agendas de las personerías municipales, las cuales deben verificar si los entes territoriales brindan una atención oportuna a la población desplazada o si, por el contrario, aun teniendo recursos, de manera injustificada dejan de cumplir con sus responsabilidades. Anualmente se realiza un informe de monitoreo de la ley de víctimas por parte de la Procuraduría General de la Nación. Este contiene tres componentes, a saber: capacidad de inversión, situación crítica de desplazamiento o víctimas, inversión en desplazados o víctimas. Con esto se busca asegurar una atención oportuna a las necesidades de la población vulnerable desde lo territorial.

La Ley 1448 de 2011 estableció como espacios de participación las mesas municipales de víctimas y les encomendó el seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas y la presentación de propuestas a las instancias gubernamentales para que se apliquen en los planes de acción territorial (UARIV, 2012). No solo se trata de un espacio que busca la participación de las víctimas en la transformación de su entorno social, sino que posibilita espacios que logran beneficiar a la población víctima en general (Múnica López y Sánchez Mazo, 2012). En este punto es importante resaltar que la Corte Constitucional, mediante el Auto 373 de 2016, declaró superado el estado de cosas inconstitucional respecto al componente de participación toda vez que se evidenció que la población víctima cuenta con escenarios de participación, en los cuales se vislumbra que, aún con las dificultades que se presentan, se ha avanzado en el goce efectivo del derecho de participación.

La norma citada asignó a las personerías la secretaria técnica de este importante espacio de interlocución entre las víctimas y las administraciones locales. Así, es obligación de las personerías garantizar la inscripción, la elección y el funcionamiento de las mesas municipales de víctimas de acuerdo con la Resolución No. 1668 de 2020 expedida por la

UARIV. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-161 de 2016, señaló que la medida de satisfacción que trajo consigo la Ley 1448 de 2011 y que se ve reflejada en los espacios de participación están orientadas a la dignificación y restauración plena del goce efectivo de los derechos fundamentales de las víctimas. La mesa de participación efectiva de las víctimas es un espacio de colaboración e interlocución con el ente territorial para construir medidas de satisfacción encaminadas a reivindicar la memoria y la dignidad de las víctimas.

10 años después de la promulgación de la Ley 1448 de 2011, los objetivos están lejos de ser alcanzados y no ha existido un compromiso con su implementación. De acuerdo con lo evidenciado en el octavo informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011 (2021), se reconoce que ha existido un enorme esfuerzo por parte de las entidades a las que les corresponde la atención a la población víctima; sin embargo, hay necesidades pendientes como el mejoramiento del sistema de información a fin de implementar controles efectivos encaminados a la atención de la población. Hasta ahora, la mayor parte de la responsabilidad del acompañamiento y materialización de los postulados de la ley han descansado en la UARIV como coordinadora del SNARIV y en el Ministerio Público como garante y puerta de acceso de la población víctima del conflicto. Al ente de control le corresponde realizar el seguimiento y cumplimiento de las medidas de garantía de acceso a la ley.

La implementación de la ley de víctimas trajo consigo la reparación integral entendida como el derecho que le asiste a las víctimas afectadas por las infracciones o las violaciones de sus derechos en el marco del conflicto armado y como un deber del Estado a resarcir el daño. La reparación integral comprende cinco medidas en las que se identifican a continuación:



Figura 4. Medidas de Reparación Integral. Fuente: UARIV

Cada una de estas medidas debe ser implementada por las entidades que componen el SNARIV. En cuanto a lo que corresponde a las personerías, desde lo local, como Ministerio Público, la atención está dirigida a asesorar y orientar a la población afectada sobre las medidas de reparación. Esta atención inicia con una entrevista que debe realizarse con un enfoque de atención psicosocial, diferencial y de género, en el que se dignifique la condición de ser humano. Además, debe velar porque este mismo trato se brinde desde el ente territorial a la población víctima del conflicto. Como lo afirma Plata Pineda (2011), en la medida en que se reconozca el dolor causado a las víctimas, se dignifica a esta población. Por ello, es importante reforzar, desde lo local, el trato diferencial a efectos de evitar actos discriminatorios que atenten contra la dignidad de las víctimas.

El Instituto de Ciencias Políticas Hernán Echavarría Olózaga (2014), reconoce que la ley de víctimas y restitución de tierras ha sido un gran avance para dejar atrás el conflicto más largo de la historia y así llegar a la reivindicación de las víctimas. En razón a su importancia, la vigencia de esta ley fue prorrogada mediante la Ley 2078 de 2021 por 10 años más. Esto demuestra el compromiso y, a su vez, el enorme reto que tiene el Estado

colombiano en la obligación de atención de la población afectada por el conflicto armado. La atención a las víctimas debe mejorarse con mecanismos de articulación institucional para lograr la paz que tanto anhela la sociedad (Castillo, 2019).

En el año 2016, luego de varias décadas de un intenso conflicto armado, el Gobierno colombiano logró, tras cuatro años de negociaciones, la firma del Acuerdo de Paz con las extintas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC–. Así puso fin a los enfrentamientos armados que dejaron más de ocho millones de víctimas en el país. Grasa (2020) refiere que los dos puntos iniciales del Acuerdo de Paz fueron una de las causas del conflicto, a saber: la distribución de la tierra –desarrollo rural– y el sistema político excluyente, sobre todo, en materia de participación política. Este primer punto acordado trajo consigo la Reforma Rural Integral, la cual tiene como uno de sus pilares el establecimiento de los Programas Especiales de Desarrollo con Enfoque Territorial.

Uribe López (2018) señala que la importancia de lograr una verdadera paz sostenible radica en el giro institucional. Las garantías democráticas dan mayores posibilidades de eficacia en el proceso de paz en el sentido que abarcan a todos los conglomerados sociales. La implementación del Acuerdo de Paz brinda una mayor posibilidad de una total legitimidad con enfoque territorial para que así se contribuya a obtener una paz sostenible. En el siguiente acápite se aborda este asunto con el fin de conocer cuáles son sus objetivos y qué garantías traen para la atención a la población víctima y para la población en general.

2.3. Municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y Zonas Declaradas Más Afectadas por la Violencia

El Estado está en deuda con el campo colombiano. Por eso, al incluir como columna vertebral en el Acuerdo de Paz una Reforma Rural Integral, el Estado se comprometió a tener presencia y acción efectiva en el campo. De acuerdo con Matias Carmargo (2018), este hecho contribuyó, de forma positiva, al fin del conflicto. A su vez, señala que en los diálogos de paz se realizó un diagnóstico agrario que refleja las características propias de la tenencia de la tierra en manos de pocos que han concentrado la riqueza y que han excluido a la población campesina de la posibilidad de su adquisición. Por esta razón, la Reforma Rural Integral sienta las bases para lograr la transformación del campo y generar mejores

condiciones de vida para sus habitantes. Esto acortaría las brechas de inequidad que existen en las zonas rurales más afectas por el conflicto armado.

El Gobierno Nacional dio el primer paso para reducir poco a poco las diferencias entre las ciudades y el campo con la expedición del Decreto 893 de 2017 por medio del cual se crearon los PDET, un instrumento que serviría como herramienta para la planificación y la gestión de planes sectoriales y de programas en el marco de la Reforma Rural Integral. A fin de implementar la transformación que requiere el campo colombiano, el Gobierno del expresidente Juan Manuel Santos creó la Agencia de Renovación del Territorio –en adelante ART–, entidad que tiene como objetivo coordinar esfuerzos dirigidos a todas las entidades públicas que tengan relación con el campo y su progreso durante diez años. Así, se permitiría la reactivación económica o social y el fortalecimiento institucional en aquellas zonas más afectadas por el conflicto. Con esto, se busca mejorar la calidad de vida de más de siete millones de colombianos que viven en zonas rurales.

La ART tiene como gran reto saldar la deuda con el campo colombiano. A fin de lograr estos objetivos se deben implementar los PDET en aquellos municipios que fueron priorizados por haber sido mayormente afectados por la violencia. Estos programas se construyeron en un ejercicio de planeación participativa con las comunidades rurales como base del proceso. Lo que arrojó este proceso participativo ha sido y será, por lo menos durante los próximos diez años, el objetivo y la finalidad de la ART. La labor de la ART se realiza en 11.000 veredas reunidas en aproximadamente 1630 núcleos en los 170 municipios más afectados por la guerra, en los cuales, ha habido una mayor presencia de cultivos de uso ilícito. Estos territorios se agrupan en 16 subregiones así:

Municipios PDET Subregiones

El PDET se construye en 170 municipios que fueron priorizados por ser los territorios más afectados por el conflicto armado, con mayores índices de pobreza, presencia de economías ilícitas y debilidad institucional.

[Descargue el siguiente mapa haciendo Clic Aquí!](#)



Figura 5. Municipio PDET Subregiones. Fuente: Agencia de Renovación del Territorio.

De acuerdo con el Decreto 893 de 2017, estas subregiones son Alto Patía Norte del Cauca, Arauca, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Catatumbo, Chocó, Cuenca del Caguán y Piamonte Caqueteño, Macarena-Guaviare, Montes de María, Pacífico Medio, Pacífico y Frontera Nariñense, Putumayo, Sierra Nevada Perijá, Sur de Bolívar, Sur de Córdoba, Sur de Tolima y Urabá Antioqueño.

En Antioquia los municipios PDET están agrupados en 3 subregiones, a saber: Subregión Bajo Cauca y Nordeste: Amalfi, Anorí, Briceño, Cáceres, Caucasia, El Bagre, Ituango, Nechí, Remedios, Segovia, Tarazá, Valdivia y Zaragoza. Urabá: Apartadó, Carepa, Chigorodó, Dabeiba, Mutatá, Necoclí, San Pedro de Urabá y Turbo. Y en la Subregión de Chocó: Murindó y Vigía del Fuerte.

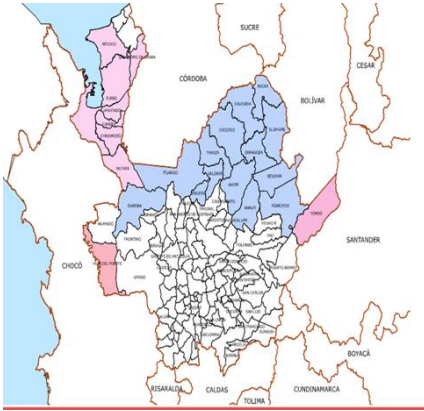


Figura 6. Cobertura geográfica de los municipios PDET en Antioquia. Fuente: Decreto Ley 893 de 2017

Lo anterior quiere decir que luego de casi cinco décadas de conflicto armado en Colombia, los territorios más afectados tienen la posibilidad de participar en la planeación de su futuro para alcanzar los niveles de desarrollo a los que han llegado otras regiones del país donde la violencia no se expresó con la misma magnitud. Para eso, la ART, en cumplimiento del Acuerdo de Paz y del Decreto Ley 893 de 2017, lleva a cabo un proceso de identificación en el que se tendrán en cuenta las características sociohistóricas, culturales, ambientales y productivas de los territorios y de sus habitantes, así como sus necesidades diferenciadas en razón a su pertenencia a grupos en condiciones de vulnerabilidad y a la vocación de los suelos, para coordinar el despliegue de recursos de inversión pública en armonía con los valores tangibles e intangibles de la Nación.

La transformación estructural entre el campo y la ciudad se logra mediante un trabajo planificado desde lo comunitario a través de 8 pilares, a saber:



Figura 7. Pilares del PDET. Fuente: ART.

Los pilares se fundamentan en crear capacidades en las comunidades a fin de permitir estrategias que garanticen a esas poblaciones el efectivo goce de sus derechos desde un enfoque reparador. La instrumentalización de los pilares lleva a que, en los territorios priorizados, se cuenten con programas y organizaciones encaminadas a fortalecer en las comunidades los derechos de participación a través de la educación rural. Para ello, es necesario traer a colación cómo la Misión de Apoyo al proceso de paz en Colombia de la Organización de Estados Americanos ha desarrollado herramientas para la incidencia y la participación activa de los representantes de las mesas de víctimas y de los miembros de organizaciones de víctimas en los municipios focalizados para la implementación de los PDET. Las escuelas de líderes también son otro ejemplo de programas que se lograron implementar en los municipios PDET gracias al apoyo de USAID. Por último, otro ejercicio a resaltar son las olimpiadas de derechos humanos, implementadas por USAID, las cuales impactan a la población juvenil. Todos estos programas se desarrollan teniendo como base el pilar 3 enfocado en la educación rural.

La incidencia de estos programas se refleja en la creciente participación ciudadana en la búsqueda de la institucionalidad a efectos de garantizar el goce de sus derechos. Como bien lo afirma Bobbio (1968), no solo se trata de saber cuáles y cuántos derechos tenemos, sino conocer la forma acertada de garantizarlos. A fin de lograr los objetivos propuestos en el Acuerdo de Paz, la cooperación internacional juega un papel fundamental al momento de implementar dos de los pilares establecidos para los municipios PDET, a saber, la reconciliación, convivencia, paz y la educación rural. Esto se ve reflejado en el informe de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia elaborado por Gamba et. al (2020) al referir que, para la vigencia 2019, Colombia recibió por parte de los cooperantes internacionales el valor de USD 280.478.682, de estos recursos, el 43.73 % se destinó a los municipios PDET, es decir, 170 municipios PDET recibieron USD 122.650.957 tal y como se evidencia en siguiente la figura:

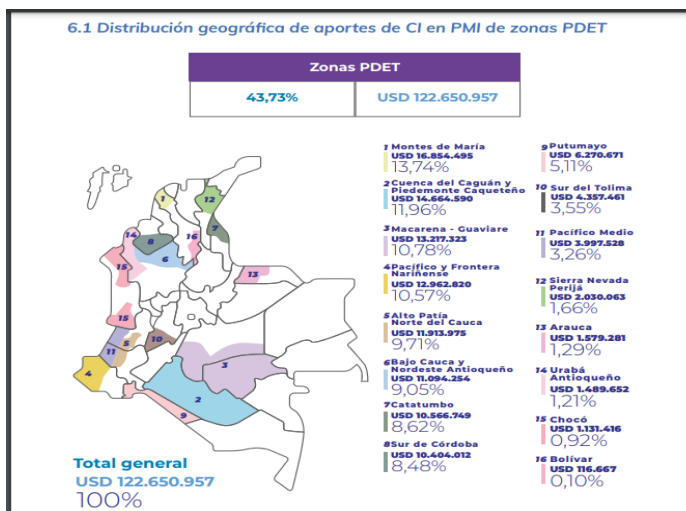


Figura 8. Distribución geográfica de aportes de cooperantes internacionales en Plan Marco de Implementación de zonas PDET. Fuente: Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (2020).

En los municipios PDET del Bajo Cauca y Nordeste antioqueño, la inversión social para el año 2019 ascendió al valor de USD 11.094.254, orientados principalmente al punto 1 del Acuerdo de Paz. Este aporte es resultado del gran interés y compromiso que ha asumido la cooperación internacional luego de la implementación del Acuerdo de Paz (Gamba et al, 2020, p. 87). La inversión con relación a los municipios no PDET para el año 2019 fue por un valor de USD 157.827.725, correspondientes al 57.27%. Visto desde la práctica, no alcanza a tener el mismo impacto en las zonas afectadas por el conflicto, pues los recursos se distribuyen entre 933 municipios no priorizados. Tales recursos son tan pocos que muchos de estos municipios no logran ser objeto de beneficios o programas que traen consigo los cooperantes internacionales. Las personerías de cuyos municipios no alcanzan a recibir el apoyo por parte de los cooperantes internacionales se encuentran en condiciones de desigualdad en el fortalecimiento de sus funciones y competencias comparadas con las personerías que fueron objeto del beneficio aportado por los cooperantes. Si bien es cierto que estos recursos no llegan directamente a dichas entidades, sus territorios sí se ven impactados de forma positiva ya que la intervención finalmente se direcciona a la población en aras de fortalecer el conocimiento de sus derechos y la forma de garantizarlos.

En resumen, las subregiones objeto de análisis constituyen un tránsito obligado para los grupos armados, territorios donde se tiene desde cultivos ilícitos hasta extracción ilegal de oro. Estos lugares son atractivos para el fortalecimiento de estas estructuras ilegales, situación que acrecienta las violaciones de derechos humanos de la población civil ante la lucha por el poder en los territorios. En la actualidad, las violaciones de derechos humanos se han venido incrementando en líderes sociales quienes refieren que estos hechos se deben a la incapacidad de actores de gobierno y de las políticas públicas encaminadas a crear y promover las garantías de los derechos humanos en los territorios (Barreto Daza, 2018).

La situación de riesgo en las garantías de protección de derechos humanos permanentemente es evaluada por la Defensoría del Pueblo, a través de un sistema de alertas tempranas –SAT–, cuyo instrumento sirve de base para el monitoreo y la advertencia de situaciones de riesgo, amenaza o vulnerabilidad de la población civil, en la que se advierte a las autoridades locales sobre la posible vulneración de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. En julio de 2022, la Defensoría del Pueblo emitió la Alerta Temprana No. 001 en el contexto territorial del Nordeste antioqueño. Así, evidencia que la población de mayor riesgo es aquella que ejerce actividades de liderazgo como dignatarios o líderes de acciones comunitarias, miembros de organizaciones sociales y reincorporados de las FARC-EP. Las personas son sometidas a vulneraciones concretas de derechos humanos como homicidio, desplazamiento forzado, intimidación, entre otros. La presencia de estos grupos ilegales, sumado a la desatención estatal, llevan a la permanente violación de derechos humanos. El Instituto de Popular de Capacitación (2021) señala que la situación de derechos humanos en Antioquia es preocupante, pues es el segundo departamento después del Valle del Cauca con mayor número de homicidios.

Capítulo 3

3. Respuesta de las personerías en municipios de quinta y sexta categoría del Norte, Nordeste y Magdalena Medio antioqueño para la atención de las víctimas del conflicto armado

Las personerías municipales son entidades encargadas de la protección de los derechos de las víctimas a nivel local. Esta situación genera para tales entidades un despliegue de condiciones difíciles de cumplir debido a la falta de herramientas técnicas, humanas y de infraestructura que reflejan la debilidad de dichas entidades al momento de dar aplicación a los mandatos constitucionales impidiendo su garantía efectiva. Adicional a esto, se debe tener en cuenta que el conflicto armado nunca ha cesado, sino que se ha transformado permitiendo que se continúe con las violaciones a derechos humanos mediante el desplazamiento forzado y desbordando cualquier medida de atención que se quiera adoptar. En los poderes políticos locales existe debilidad toda vez que, en los territorios, persiste el control de grupos armados que impiden, de una u otra manera, la aplicación de las garantías de las víctimas (Camacho y Jiménez, 2013).

A las personerías les corresponde garantizar las respuestas efectivas a la población víctima del conflicto. Sin embargo, esta tarea puede verse truncada ya que son múltiples las vulneraciones a las que se ven expuestas. La hipótesis de trabajo sugiere que es poca la capacidad institucional para garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas. Claramente, los derechos humanos no los crea el Estado, sino que se derivan de la condición humana; por lo tanto, se hacen exigibles por todas las personas a las entidades que tienen la responsabilidad de garantizarlos (Consejo de Estado, Sentencia 20 de octubre de 2014). Podría pensarse que existe un riesgo de contribución a estas vulneraciones por parte del Estado, pues al momento de brindar atenciones y respuestas contundentes para mitigar las vulneraciones el servicio es deficiente.

El propósito de este capítulo es evaluar la respuesta de las personerías en municipios de quinta y sexta categoría del Norte, Nordeste y Magdalena Medio antioqueño para la atención de las víctimas del conflicto armado. En aras de alcanzar este objetivo, el capítulo

se divide en tres partes: en la primera se explica la metodología utilizada para determinar el acompañamiento a las víctimas del conflicto armado en la subregión objeto de estudio. En la segunda se sistematizan los datos recopilados en las personerías y, en el último, se analiza el panorama presupuestal y las funciones de las personerías del Norte, Nordeste y Magdalena Medio antioqueño. El material fue recopilado a través de diferentes herramientas como entrevistas, encuestas y derechos de petición.

El análisis de los datos arrojó que la capacidad institucional de las personerías, al momento de garantizar los derechos de las víctimas frente a la situación actual, es desbordada atendiendo a las necesidades de quienes son afectados por el conflicto armado. La relación entre la capacidad instalada y el presupuesto asignado para el buen ejercicio de las funciones no es proporcional. No solo ha sido el legislador quien ha cargado de responsabilidades a las personerías, sino que la jurisprudencia ha jugado un papel determinante aumentando las tareas en su interés por garantizar los derechos de las víctimas. “El catálogo de derechos constitucionales y la transformación del sistema de fuentes del derecho implican un cambio revolucionario” (Celis Vela, 2010, p. 317), lo cual pone, en un primer plano, las garantías iusfundamentales, sobre todo, cuando se trata de las víctimas del conflicto armado.

3.1. Metodología aplicada para determinar el acompañamiento a las víctimas del conflicto armado en la subregión del Norte, Nordeste y Magdalena Medio antioqueño

La metodología de investigación aplicada para resolver el problema es de carácter socio-jurídico. En efecto, se identificaron aspectos básicos de las personerías municipales para verificar si, en su diseño institucional, son eficaces en la atención a las víctimas del conflicto armado. De una parte, las personerías son entidades de orden local, con autonomía presupuestal y administrativa; de otra parte, son entidades que integran funcionalmente al Ministerio Público bajo la supremacía de la Procuraduría General de la Nación. Las funciones de estas entidades fueron establecidas en la Constitución Política de 1991, pero han sido desarrolladas por otras disposiciones sin que para ello se analicen criterios fácticos, jurídicos y presupuestales.

La investigación fue orientada al análisis de la relación empírica entre presupuesto y funciones atribuidas a las personerías municipales de quinta y sexta categorías ubicadas en el Norte, Nordeste y Magdalena Medio antioqueño. La selección de la muestra también obedece a que se trata de personerías que pertenecen a la Asociación de Personerías del Norte, Nordeste y Magdalena Medio –ASOPNORMA–. Las circunstancias institucionales identificadas en la asociación generaron interés investigativo, pues en las diferentes categorías de las personerías asociadas, la calificación de los territorios como PDET y ZOMAC generaban diferentes dinámicas en los territorios para la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado.

En aras de cumplir con los objetivos de la investigación utilicé métodos descriptivos para dar cuenta de la normatividad existente, el análisis documental del contexto y algunos rastreos de carácter empírico. Éstos fueron desarrollados mediante encuestas y entrevistas semiestructuradas entre actores de municipios identificados como PDET y ZOMAC, esto es, municipios clasificados así a partir de la firma del Acuerdo de Paz, y municipios que no cuentan con esta clasificación. La importancia de la primera clase de actores radica en que su clasificación no solo trajo consigo la reasignación de labores para las personerías, sino que se evidenció acompañamiento, por parte de los cooperantes internacionales, en la implementación de programas que ayudaron a fortalecer algunas labores de las personerías. El cruce de información entre municipios PDET o ZOMAC y municipios que no cuentan con esta clasificación permitió comparar y evaluar la capacidad de respuesta institucional frente a la atención y garantías de derechos de las víctimas.

Los municipios objeto de estudio en el Norte, Nordeste y Magdalena Medio antioqueño se seleccionaron de la siguiente manera: de los 17 municipios del Norte, se tomaron datos de por lo menos 8 entre los cuales están Briceño, Yarumal, Campamento, San Pedro de los Milagros, Angostura, San Andrés de Cuerquia, Valdivia y Entreríos. De los 10 municipios del Nordeste, se tomaron datos de por lo menos 8, entre ellos a Yolombó, Yalí, Segovia, Remedios, Cisneros, Santo Domingo y San Roque. De los 6 municipios del Magdalena Medio se tuvieron en cuenta 2 municipios entre ellos Caracolí y Maceo. La selección se hizo no solo porque en estos municipios se cuenta con la clasificación de municipios PDET y ZOMAC, sino porque hay municipios sin esta categorización.

Otro aspecto importante en la selección de los municipios radica en que el conflicto armado persiste en estos territorios debido a la presencia de grupos armados y de recursos que incentivan la formación de estos grupos en las subregiones. En cuanto a la temporalidad, tomé como referencia a partir del año 2011, momento en que entró en vigor la Ley 1448, la cual implementó las medidas de atención, asistencia y reparación a las víctimas del conflicto armado. La Ley 1448 de 2011 aumentó el cumulo de funciones que, hasta esa fecha, ya tenían asignadas las personerías municipales. Estos componentes, sumados entre sí, dan cuenta de la realidad institucional por la que atraviesan las personerías municipales.

Una encuesta aplicada estuvo dirigida a 18 personeros ubicados en municipios del Norte, Nordeste y Magdalena Medio antioqueño. La idea partió de la base de indagar por aspectos presupuestales asignados desde el año 2012 hasta la fecha de aplicación de la encuesta atendiendo al año siguiente de entrada en vigor de la Ley 1448 de 2011. Además, se indagó si estas entidades recibieron apoyos adicionales a los recursos asignados por la Ley 617 de 2000. Finalmente, se identificó el número de víctimas de dichos municipios y las garantías de atención y efectividad de sus derechos. Es de resaltar que esta encuesta estuvo encaminada a conocer si, de parte de la UARIV, se ha contado con apoyo para las personerías entendiendo que esta entidad es la encargada de ejecutar, en primera medida, las políticas públicas¹ dirigidas a la atención de las víctimas.

La segunda encuesta buscó caracterizar a los actores objeto de análisis enfocados en municipios PDET o ZOMAC, así como la representación de municipios sin clasificación diferencial. Esto, con el fin de comparar, en términos reales y basados en hechos objetivos, la situación de derechos humanos en estos municipios, la presencia y el acompañamiento de cooperantes internacionales, así como la importancia de las demás entidades del Ministerio Público en razón a su visibilidad en los territorios. Estos aspectos permitieron indagar datos particulares de cada municipio y así tener un comparativo frente a las garantías que tiene las víctimas en los municipios donde se reciben recursos o apoyos adicionales.

¹ Las políticas públicas son una directriz de pensamiento que guía la acción. Por lo tanto, suponen un proceso dinámico, participativo y sistémico con objetivos, instrumentos, actores y recursos. Sobrellevan una ideología y buscan generar un cambio o transformación, dentro de lo que comúnmente se denomina agenda política (Quiñonez, 2008).

Otra herramienta de recopilación de información utilizada fue la entrevista, la cual buscaba abordar los temas de acompañamiento a las víctimas, el cumplimiento de las garantías de los derechos de las víctimas y las garantías de participación enfocadas desde el rol de las personerías. Los actores entrevistados fueron principalmente los secretarios de gobierno de municipios PDET o ZOMAC y de municipios que no cuentan con esta clasificación diferencial. En este punto, se resalta que se presentaron dificultades por parte de los funcionarios, dado que solo un municipio accedió a participar de la entrevista. Al tratar de concretar las citas, estos manifestaron reservas ya que sentían intromisión de parte de los investigadores al poseer la calidad de personeros municipales. Una vez verificada la dificultad para obtener las respuestas, se radicaron derechos de petición ante las 18 secretarías de gobierno de los municipios analizados. Solo obtuvimos 4 respuestas de los municipios de Cisneros, Entreríos, Angostura y Santo Domingo².

En el punto previamente señalado cabe aclarar que la investigadora de este proyecto ejerce como personera municipal de San Roque Antioquia, cargo desempeñado desde el año 2018. Además, en compañía de Kenny Esteban García Gallego, personero del municipio de Remedios Antioquia, se formuló el proyecto de investigación de maestría en coautoría porque se evidenciaron las diferentes temáticas y dificultades que se afrontan en las personerías. En el transcurso de la investigación, se decidió que la ejecución del citado proyecto sería independiente. Por último, es importante destacar que, además de ser investigadora, se participó como personera municipal de San Roque en el diligenciamiento de las herramientas de recolección de información. Este rol, investigador-participante, no tuvo interferencia en el análisis de los resultados; por el contrario, facilitó la comprensión de los resultados por la dinámica que tienen estas instituciones. Como ya fue señalado, la única dificultad tuvo lugar con la realización de las entrevistas, cuya información se subsanó parcialmente mediante derecho de petición.

En el proceso investigativo quedó evidenciado tanto el uso de las herramientas de información aplicadas como algunas dificultades que se presentaron en la recolección de los datos, sobre todo, al momento de requerir la participación de los funcionarios públicos

² Estos instrumentos fueron aplicados con el apoyo de Kenny Esteban García Gallego, estudiante de la maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma Latinoamericana durante el primer semestre del año 2022.

adscritos a las alcaldías. Estos no solo fueron reacios para la participación en las entrevistas, sino que incumplieron la obligación de dar respuestas oportunas y en los términos legales al derecho de petición, pues guardaron silencio frente a la solicitud respetuosa que fue elevada como investigadora, no en la condición de personera. Así, se ha recopilado poca información frente a la percepción que desde esos despachos se tiene del acompañamiento de las personerías en el tema de víctimas³.

3.2. Resultados empíricos sobre atención a las víctimas del conflicto armado en las personerías de la subregión del Norte, Nordeste y Magdalena Medio antioqueño

Como se ha expresado en líneas anteriores, este capítulo se enfoca en el análisis de los datos obtenidos mediante herramientas de información, las cuales fueron aplicadas en aras de conocer la respuesta frente a la atención de la población víctima en lo concerniente a las funciones de las personerías municipales en la subregión del Norte, Nordeste y Magdalena Medio antioqueño. Por ello, se sistematizará la información recaudada a partir de los siguientes criterios: caracterización y clasificación de los municipios objeto de estudio, acompañamiento de cooperantes nacionales e internacionales, aspectos presupuestales, derechos y garantías de participación de las víctimas.

3.2.1. Caracterización y clasificación de las víctimas y de los municipios objeto de estudio ubicados en la subregión del Norte, Nordeste y Magdalena Medio antioqueño

Las personerías municipales objeto de análisis fueron evaluadas de acuerdo con la categoría del municipio –cuarta a sexta categoría– y la clasificación o no de municipios PDET o ZOMAC. Para ello, en la subregión del Norte los municipios participantes fueron San Pedro de los Milagros y Enterríos. En la subregión del Nordeste, San Roque y Cisneros. En la subregión del Magdalena Medio, Caracolí y Maceo. Todos de sexta categoría y no cuentan con la clasificación especial. Los municipios analizados de sexta categoría y clasificados como PDET y ZOMAC en la subregión del Norte fueron Angostura, Briceño, San Andrés de Cuerquia, Valdivia, Yarumal, Campamento, Anorí. Por la subregión del Nordeste están Santo Domingo, Yalí y Yolombó. Por último, hay municipios PDET y

³ La situación de la red institucional prevista para la protección de derechos de las víctimas podría ser objeto de estudio en un próximo trabajo de investigación enfocado en el principio de colaboración armónica que debe existir entre las entidades del Estado

ZOMAC del Nordeste, de categoría cuarta y quinta, a saber, Segovia y Remedios, en su debido orden.

Teniendo en cuenta lo anterior, se aplicaron dos herramientas de recolección de información: la encuesta No. 1 dirigida a los 18 participantes a efectos de conocer lo presupuestal, la capacidad instalada de bases de información, los recursos adicionales encaminados a la atención a las víctimas de las personerías y las garantías de participación desde el rol de secretarios técnicos de los personeros. La encuesta No. 2 se encaminó a conocer la situación actual de las víctimas en los municipios, los cooperantes internacionales con presencia en los territorios y la ejecución de programas de derechos humanos en los municipios. Para ello, se caracterizaron 5 municipios que, desde diferentes ópticas, ofrecen un análisis detallado en cuanto a sus categorías y clasificaciones de PEDT o ZOMAC.

La sistematización se hará partiendo de la encuesta No. 2, en la cual fueron focalizados 5 actores de diferentes municipios, a saber, el personero municipal de Segovia, el enlace de Víctimas de los municipios de Yolombó, Yalí y San Roque y el coordinador de la Mesa de Participación Efectiva de Víctimas del municipio de Anorí a quienes se les indagó sobre el número de habitantes y número de víctimas. La participación de estos actores es determinante atendiendo las dinámicas de sus municipios. Segovia y Anorí son municipios clasificados como PDET por sus dinámicas en temas de vulneración a derechos humanos en el contexto del conflicto armado. La asignación del gasto entre ambos municipios es muy diferente, es decir, de cuarta para el primero y sexta para el segundo. Los municipios de Yolombó, San Roque y Yalí son de sexta categoría y tienen una dinámica muy similar en el tema de violaciones a derechos humanos. Sin embargo, esto no fue determinante para ser clasificados como PDET.

Los resultados fueron los siguientes:

Tabla 1. Caracterización e identificación de la población víctima
--

Municipio	Habitantes	Víctimas
Segovia	40.000	8.000
Yolombó	24.239	10.181
San Roque	21.500	6545
Yalí	7.680	1.280
Anorí	14.502	7.870

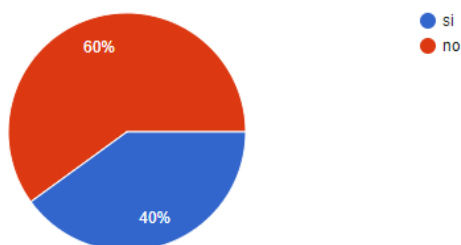
Fuente: Encuesta No. 2. Retos y limitaciones de las personerías ubicadas en el Norte, Nordeste y Magdalena Medio antioqueño.

En la Tabla 1 se expone la cifra de habitantes comparado con el número de víctimas de cada municipio. Como se verá a continuación, estas cifras no guardan coherencia con los municipios clasificados PDET ni ZOMAC como quiera que el sentido de estas clasificaciones fue enfocada a territorios duramente afectados por la violencia y que, al verificar estadísticamente el número de víctimas, existen territorios mayormente afectados y no fueron incluidos en estas clasificaciones. En el caso puntual de Yolombó, la población víctima está representada en un 50 % del total de la población y, San Roque, aunque no supera la mitad de la población sí posee un gran número de víctimas. Con estas condiciones no se encuentran clasificados como PDET ni ZOMAC.

Estos enfoques diferenciales nacen como una necesidad imperiosa para atender, estabilizar y transformar territorios que fueron duramente afectados por la violencia, donde las economías ilícitas generaron que los grupos armados se asentaran allí, acrecentando la pobreza en sus pobladores, pero, sobre todo, evidenciando la debilidad institucional que finalmente llevo a que estos grupos armados violentaran los derechos humanos de los pobladores. Por ello, el gran número de víctimas es un posible referente a efectos de determinar su inclusión en estas clasificaciones.

¿Su municipio actualmente se encuentra priorizado con programas de desarrollo con enfoque territorial – PDET?

5 respuestas



Gráfica 1. Clasificación de municipios PDET y ZOMAC. Fuente: Encuesta No. 2. Retos y limitaciones de las personerías ubicadas en el Norte, Nordeste y Magdalena Medio antioqueño.

Así las cosas, de los 5 municipios encuestados se evidencia que el 60% no están clasificados como PDET y ZOMAC. Solo el restante 40% está clasificado como PDET, a saber, Anorí y Segovia. Cabe mencionar que dentro de los objetivos de los PDET se encuentra establecido el desarrollo rural como una de las formas para superar la pobreza planificando el territorio a fin de llevar más inversión de manera prioritaria. Estos programas son parte fundamental de la reforma rural establecida en el Acuerdo de Paz. Así, de manera organizada, se lograría la transformación del campo promoviendo con ello la economía, la integración de los territorios y la llegada de cooperantes internacionales para fortalecer a las organizaciones comunitarias y las capacidades de las instituciones locales.

Cabe destacar que el municipio de Anorí tiene 14.502 habitantes según la información recaudada por el encuestado con calidad de coordinador de la Mesa Municipal de Participación Efectiva de Víctimas de Anorí y, en la encuesta No. 2, reportó 7.870 víctimas. Esto significa que casi un 50% de su población es víctima del conflicto armado y, además, fue considerado como municipio PDET. En el caso de Segovia, la información fue compartida por el personero municipal quien manifestó que en ese territorio hay cerca de 40.000 habitantes y, en la encuesta No. 2, reportó 8.000 víctimas del conflicto armado. Así, menos del 25% de la población es víctima. Lo anterior, no guarda relación con el sentido de la clasificación. Segovia es el único municipio del Nordeste de cuarta categoría. Esto

significa que su personería tiene mayor presupuesto. Además, cuenta con herramientas que fortalecen la respuesta de atención de las víctimas como se verá a continuación.

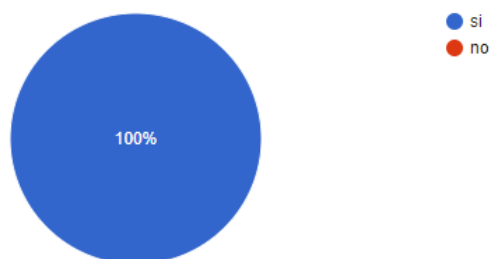
Por parte del municipio de Yolombó, fue encuestado el enlace municipal de víctimas quien manifestó que este municipio tiene 24.239 habitantes y, en la encuesta No. 2, reportó 10.181 víctimas del conflicto armado. Las cifras arrojan que más del 50% de la población es víctima del conflicto armado. En este caso, Yolombó es un municipio de sexta categoría y no está focalizado como PDET a pesar de haber sido un territorio duramente afectado por la violencia en el marco del conflicto armado. A lo mejor debió haber sido incluido en dicha clasificación a fin de lograr que el desarrollo rural y el fortalecimiento de las capacidades institucionales no se retrasen. Es entendible que los recursos públicos no logran cubrir las necesidades de toda la población colombiana. Sin embargo, para ello es el enfoque diferencial en donde se logra priorizar a algunos territorios, máximo si se tiene en cuenta la condición de los rezagos que dejó el conflicto armado. Esta conclusión surge, cabe reiterar, de la información ofrecida por los participantes. Como se evidencia en la Tabla 1 que se analiza.

3.2.2. Acompañamiento de cooperantes nacionales e internacionales en las personerías objeto de estudio

La firma del Acuerdo de Paz con las extintas FARC-EP y la finalización del conflicto armado con este grupo trajo, entre otras consecuencias, la movilización de recursos a través de la cooperación internacional. El interés en la etapa del postconflicto motivó esta clase de apoyos por parte de la comunidad internacional. Esta cooperación tuvo como objetivo principal mitigar las debilidades institucionales presentadas en aquellas zonas del conflicto en aras de fortalecer la institucionalidad local. Con el rol fundamental de actor de paz o actor neutro, legitimado en el proceso de paz, se involucra a la sociedad civil mediante una participación activa en la construcción de las medidas que son objeto de discusión como directamente afectados por el conflicto.

¿Tiene acompañamiento en su municipio por parte de organismos nacionales o internacionales encargados de la defensa de los derechos humanos?

5 respuestas



Gráfica 2. Cooperantes internacionales. Fuente: Encuesta No. 2. Retos y limitaciones de las personerías ubicadas en el Norte, Nordeste y Magdalena Medio antioqueño.

En su totalidad, los encuestados refieren tener un acompañamiento de actores de orden nacional o internacional. Los municipios de Segovia y Anorí expresaron que, en sus territorios, cuentan con el acompañamiento de la Organización de las Naciones Unidas – ONU–, la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de Estados Americanos – MAPP OEA– y de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID–, esto es, cooperantes internacionales que, como se expresó en el capítulo segundo, tienen programas enfocados en empoderar a las comunidades en temas de defensa de los derechos humanos. Esta situación aliviana la labor de las personerías.

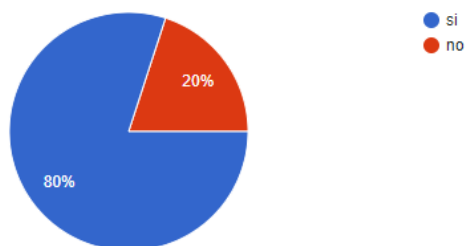
Los demás municipios encuestados refieren que los acompañamientos provienen de la Gobernación de Antioquia y la Personería Municipal. En este punto cabe aclarar que, si bien los encuestados dan una respuesta positiva a este cuestionamiento, se evidencia un error al identificar al ente departamental o a la entidad descentralizada que representa la Personería Municipal como un cooperante internacional u organismos nacionales encargados de la defensa de los derechos humanos. Es de resaltar que, de los municipios analizados y clasificados como PDET y ZOMAC, claramente algunos encuestados manifiestan contar con la presencia de la Organización Internacional para las Migraciones – OIM–, además de MAPP-OEA, USAID y ONU.

Al indagar por los recursos adicionales recibidos para la atención a la población víctima, como se evidencia en la gráfica que a continuación se expone, se pretendió establecer si los

recursos estaban dirigidos al fortalecimiento de la entidad para garantizar la capacidad de respuesta institucional. La información recolectada arrojó los siguientes resultados:

¿Ha recibido el municipio recursos adicionales para la atención de la víctimas del conflicto armado?

5 respuestas



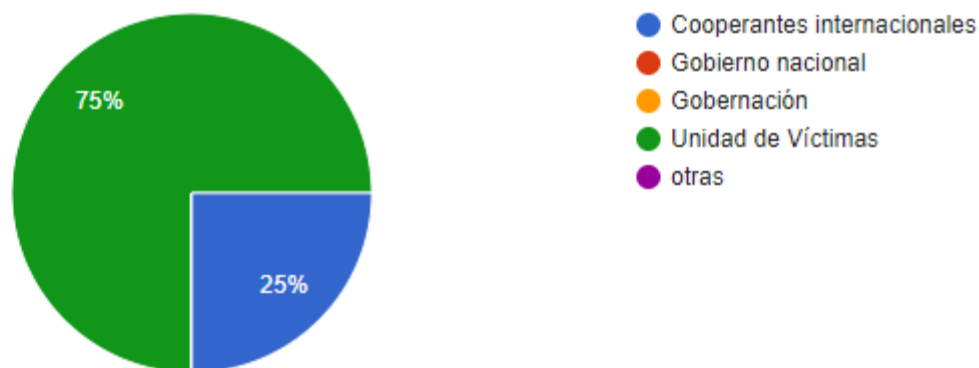
Gráfica 3. Recursos adicionales. Fuente: Encuesta No. 2. Retos y limitaciones de las personerías ubicadas en el Norte, Nordeste y Magdalena Medio antioqueño.

Entre los encuestados, los municipios de Segovia, Yolombó, Anorí y San Roque manifestaron haber recibido recursos adicionales. Al indagarse sobre qué tipos de recursos han sido recibidos, el 25% manifestó que este estaba encaminado al fortalecimiento institucional, el 50% en servicio psico-social, y el restante 25%, económicos. Analizada la procedencia de estos recursos cabe mencionar que los encuestados pertenecientes a municipios no PDET ni ZOMAC manifestaron que estos recursos recibidos provienen de la UARIV y, al ser asignados desde esa entidad, estamos frente a la aplicación de la política pública de víctimas para la atención de esta población. Por tanto, no se trata de una intervención de cooperantes internacionales como ejecución de programas dirigidos al

fortalecimiento de las instituciones locales.

En caso de recibir recursos adicionales, ¿qué entidad los ha entregado?

4 respuestas



Gráfica 4. Procedencia de los recursos adicionales. Fuente: Encuesta No. 2. Retos y limitaciones de las personerías ubicadas en el Norte, Nordeste y Magdalena Medio antioqueño

Lo anteriormente dicho se ve reflejado en la Gráfica 4 al evidenciar que el 75% de los encuestados refieren que los recursos provienen de la UARIV. Coinciden los encuestados de los municipios de Yolombó, San Roque y Anorí al expresar que estos recursos provienen de la UARIV en programas sicosocial y, para el caso de San Roque, el componente está direccionado desde la parte económica, en lo que posiblemente son ayudas humanitarias de emergencia, transitorias o indemnización administrativa asignadas por la UARIV. Así, se reitera que estos recursos provienen de la aplicación de la política pública de atención a la población en comento.

Por último, el encuestado por parte del municipio de Segovia manifestó que las ayudas provienen del cooperante internacional y están encaminadas al fortalecimiento de la entidad que representa. Como se evidencia, estos recursos no están destinados, a excepción de un solo encuestado, al fortalecimiento de la entidad a efectos de tener una mejor u oportuna respuesta al momento de la atención que deben garantizar las personerías municipales. El punto de análisis se centra en evidenciar que los municipios, cuya clasificación está

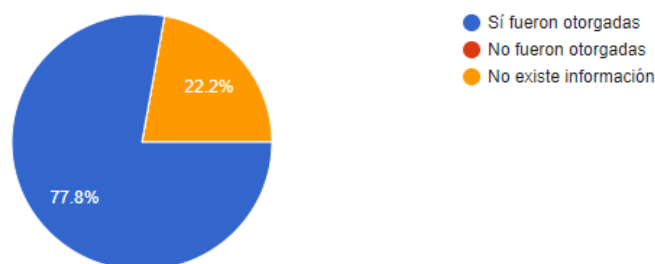
determinada como PEDT o ZOMAC, son beneficiarios de recursos adicionales enfocados a mejorar la capacidad de respuesta de estas entidades o al fortalecimiento de estas pudiendo, en cierta medida, cumplir con el mandato constitucional. Esta situación deja en desventaja al resto de entidades que hoy no tienen ese acompañamiento.

3.2.3. Aspectos presupuestales de las personerías objeto de estudio

En este punto de la investigación es necesario mencionar que, para el desarrollo de este componente, fue aplicada la encuesta No. 1, la cual se dirigió a las 18 personerías analizadas. La finalidad era conocer registros de información y la situación actual de las personerías en relación con el presupuesto asignado a la entidad. De acuerdo con la Ley 617 de 2000, para las personerías de sexta y quinta categoría, se fija en 150 y 190 salarios mínimos legales mensuales vigentes, en su debido orden. En los municipios objeto de análisis se obtuvo como respuesta la siguiente información:

¿Las asignaciones presupuestales correspondientes a las vigencias 2012 a 2021 fueron efectivamente otorgadas a la personería municipal?

18 respuestas

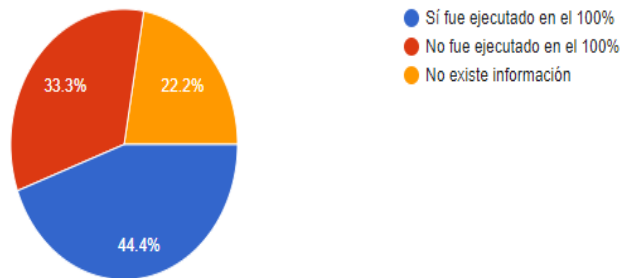


Gráfica 5. Asignaciones presupuestales. Fuente: Encuesta No. 1. Retos y limitaciones de las personerías ubicadas en el Norte, Nordeste y Magdalena Medio antioqueño.

De la información recopilada se desprende que 4 de 18 personerías expresaron no contar con las herramientas suficientes pese a que respondieron que el recurso fue asignado en su totalidad. En relación con la ejecución presupuestal respecto de las vigencias 2012 a 2020 se indagó si el presupuesto había sido ejecutado en el 100%. En efecto, se obtuvo que:

¿El presupuesto de la personería que corresponde a las vigencias 2012 a 2020 fue ejecutado en el 100%?

18 respuestas



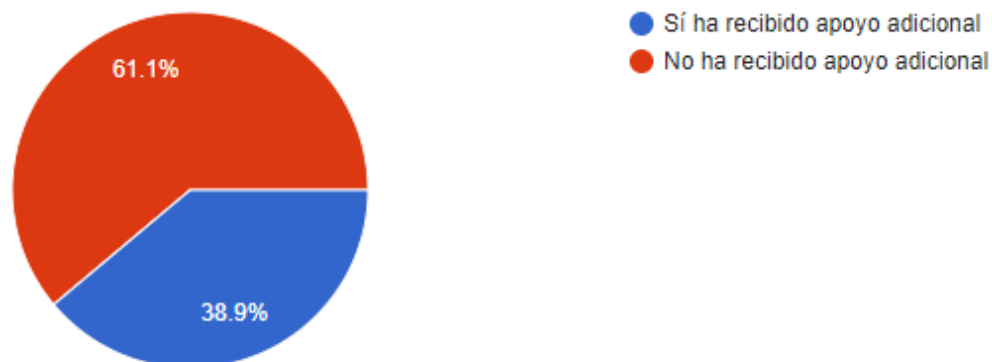
Gráfica 6. Ejecución del presupuesto asignado. Fuente: Encuesta No. 1. Retos y limitaciones de las personerías ubicadas en el Norte, Nordeste y Magdalena Medio antioqueño.

De la información obtenida se evidencia que un 22% de los encuestados refiere que sus entidades no cuentan con información o que esta no existe en la entidad. Esta situación es una constante dada la falta de herramientas concretadas en un sistema de gestión documental que garantice el acceso a la información de la entidad. Finalmente, esto se convierte en una debilidad al momento de ofrecer información precisa.

En cuanto a la asignación de recursos adicionales directamente entregados a las personerías a efectos de garantizar una respuesta efectiva en la atención a las víctimas se buscó indagar sobre apoyos recibidos para mejorar la atención a la población víctima encaminados a dar cumplimiento al marco de funciones que tiene la entidad. Los resultados de esta variable son:

Durante las vigencias 2012 – 2021 ¿La personería ha recibido apoyo adicional por parte del ente territorial y el concejo municipal?

18 respuestas



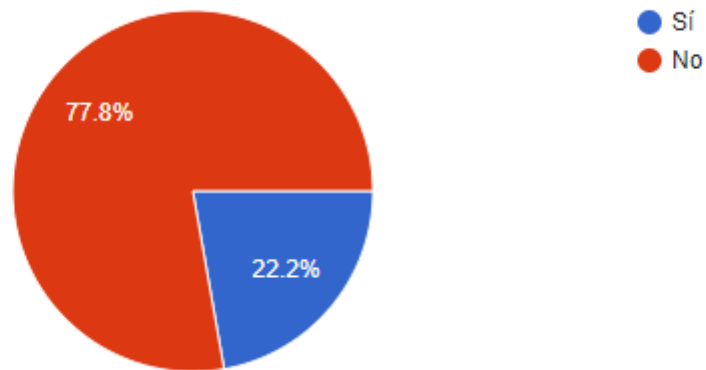
Gráfica 7. Apoyos adicionales. Fuente: Encuesta No 1. Retos y limitaciones de las personerías ubicadas en el Norte, Nordeste y Magdalena Medio antioqueño.

De las 18 personerías encuestadas, 11 manifestaron no haber recibido ningún tipo de apoyo adicional. Sin embargo, quienes manifestaron positivamente el apoyo por parte del ente territorial refieren con claridad que este estuvo direccionado a una auxiliar, al pago de servicios públicos y papelería. Adicional a ello, al indagarse sobre el número de población víctima atendida desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, más de la mitad de los personeros encuestados manifestaron con contundencia no contar con la información.

La misma situación se presenta al indagar sobre la notificación de actos administrativos emitidos por parte de la UARIV, la elaboración de recursos frente a estos actos administrativos, la realización de derechos de petición y las asesorías a la población víctima del conflicto. La constante expresada está enfocada en la ausencia de medios o herramientas que puedan medir dichas acciones a lo largo de más de 10 años. Tal y como se evidencia en la siguiente gráfica, 14 de las 17 personerías manifestaron no contar con herramientas tecnológicas que garanticen la atención integral de las víctimas.

¿Su entidad cuenta con herramientas tecnológicas que garanticen de manera oportuna el seguimiento a las acciones que corresponden a asistir y atender íntegramente a las víctimas de su municipio?

18 respuestas



Gráfica 8. Herramientas tecnológicas. Fuente: Encuesta No 1. Retos y limitaciones de las prisiones ubicadas en el Norte, Nordeste y Magdalena Medio antioqueño.

3.2.4. Acompañamiento y garantías de participación del conflicto armado

Como bien se mencionó en el capítulo segundo de este trabajo de investigación, las garantías de participación de las víctimas se encuentran establecidas en la Ley 1448 de 2011 que trajo consigo la creación de la Mesa de Participación Efectiva de Víctimas como el espacio más importante de interrelación e incidencia en las políticas públicas que están encaminadas a beneficiar a la población víctima de cada municipio. Al indagarse sobre el rol del prisionero en el proceso de inscripción y elección de mesa de víctimas, 16 de los 18 prisioneros encuestados manifestaron haber recibido el apoyo por parte de la UARIV en el proceso de garantías de participación.

Por último, cabe mencionar que, en aras de conocer la postura del ente territorial en cuanto a programas de derechos humanos y recursos adicionales recibidos para garantizar la atención a la población víctima, se estructuró una entrevista semiestructurada como herramienta de recolección de información. El espacio con diferentes secretarios de gobierno fue solicitado, quienes manifestaron la intención de no participar de dicha

entrevista. Algunos manifestaron su prevención al momento de la presentación como investigadores. Por tanto, justificaron su negativa en la participación atendiendo a que cada municipio tiene un Ministerio Público desde lo local quien es el encargado de hacer la vigilancia de las actuaciones en razón a la atención de la población víctima.

Frente a esta situación se procede a la construcción de un derecho de petición enviado a los 18 secretarios de gobierno de los municipios objeto de análisis, de los cuales dieron respuesta los municipios de Cisneros, Angostura, Santo Domingo y Entreríos. Todos coinciden en que sus municipios no son priorizados como PDET o ZOMAC y no cuentan con el acompañamiento de cooperantes internacionales. Tampoco se encuentran ejecutando programas de derechos humanos y no han recibido recursos adicionales para la atención a las víctimas.

3.3. Análisis sobre el panorama presupuestal y las funciones de las personerías de la subregión en el Norte, Nordeste y Magdalena Medio antioqueño

Las variables analizadas estuvieron enfocadas a conocer, desde las personerías objeto de estudio, el presupuesto, el acompañamiento, verificación y garantías de participación de las víctimas del conflicto armado. Las capacidades institucionales presupuestales que fueron objeto de análisis dejan entrever cómo se han venido desarrollando y asignando nuevas labores o funciones a las personerías sin tener una debida planificación a fin de lograr ejecutar o alcanzar su desarrollo. Las dinámicas sociales han demostrado que las comunidades no son estáticas ni se quedan paralizadas en el tiempo. Esto lleva a reevaluar la postura de dejar anclada en el tiempo a las personerías bajo unos límites presupuestales inamovibles.

Las personerías, desde lo local, juegan un rol de gran importancia puesto que son las encargadas de garantizar la promoción y defensa de los derechos humanos. Sin programas ni recursos encaminados a fortalecerlas en temas tan relevantes como derechos humanos, participación ciudadana, garantías de participación de la población víctima, empoderamiento de la comunidad en la participación de construcción de políticas públicas, queda un sin sabor en la labor del personero. Este actor institucional está inmerso en una

sociedad que cada vez es más exigente al momento de solicitar servicios y protección estatal.

En la variable de acompañamiento y verificación de garantías de la población víctima es necesario mencionar cómo los encuestados dejan claramente en el escenario de la investigación que la falta de herramientas y de capacidad administrativa pueden llegar a ser un tropiezo al momento de verificar la capacidad de respuesta frente a la atención de la población de referencia. Esto se desprende de la falta de implementación de programas de gestión documental, pues no se cuenta con una trazabilidad de la información o esta no se logra obtener de manera verídica y eficaz. La información reposa o se concentra en una sola persona que, en muchos casos, es el personero municipal y, como es de conocimiento público, tales cargos son de un período de 4 años. Esto genera un riesgo que se concreta en la pérdida de la información, en la deficiencia documental o de su archivo.

En lo que concierne a los municipios PDET o ZOMAC se evidencia en la investigación que estos municipios cuentan con recursos dirigidos a programas que ayudan al fortalecimiento de las entidades. Entre otros, tienen olimpiadas de derechos humanos y escuelas de líderes constructores de paz. Si bien estos programas son dirigidos a todas las fuerzas vivas de esos territorios, el desarrollo de estos se hace desde el acompañamiento de las personerías. En estos municipios las personerías ejecutan talleres, foros, charlas y demás formas de llegar a las comunidades. Por ello, con la llegada del cooperante internacional al territorio, sumado a la capacidad de realizar la incidencia en el mismo, en estos temas se logra un fortalecimiento de la institucionalidad local. Esto genera una desventaja frente a aquellos municipios donde no se cuenta con tal acompañamiento y donde los recursos son tan limitados que solo se destinan para los gastos de funcionamiento de las entidades, sin recursos adicionales dirigidos a impactar positivamente a las comunidades.

En consecuencia, de acuerdo con los datos recopilados, queda corroborada la hipótesis de investigación. Las personerías municipales no logran una respuesta efectiva en la atención a la población víctima debido a la ausencia de herramientas y ante una evidente falta de capacidad administrativa, presupuestal y tecnológica. Esto refleja una debilidad en su capacidad institucional.

Conclusiones

Las personerías municipales se encuentran instituidas como parte del Ministerio Público, pero con un ámbito de acción a nivel territorial. Estas entidades siguen las órdenes de la Procuraduría General de la Nación en materia de control y vigilancia de la función pública; además, acatan los lineamientos de la Defensoría del Pueblo en materia de defensa y promoción de derechos humanos. En este contexto, desde una perspectiva normativa, las personerías están encargadas de generar las condiciones para la protección de los derechos humanos desde lo local incidiendo, de manera positiva, en la calidad de vida de los habitantes y promoviendo, en sus comunidades, el empoderamiento en pro del conocimiento de sus derechos y la manera correcta de defenderlos.

El cúmulo de funciones que las personerías han ido asumiendo por mandato constitucional y legal se clasifican en misionales, delegadas, complementarias y accesorias. La vigencia de la Constitución Política de 1991 definió una serie de atribuciones que fusionaron gran parte de las potestades y obligaciones de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo en entidades de carácter local, pues gran porcentaje de los roles de estos órganos le fueron encargados a las personerías a nivel municipal y distrital. La hipótesis de investigación plantea que las funciones de las personerías han sido asignadas sin considerar su capacidad institucional, técnica, humana y tecnológica a efectos de poder cumplir con los mandatos, pues el presupuesto asignado a estas entidades, establecido en la Ley 617 de 2000, tiene límites inamovibles. Entre un 80 y 90 por ciento del presupuesto es destinado a gastos de funcionamiento de las personerías de quinta y sexta categoría sin que haya recursos para una efectiva promoción y defensa de los derechos humanos de la comunidad.

Las personerías tienen autonomía presupuestal y administrativa. Sin embargo, el ejercicio de sus funciones, como órgano independiente, se ve limitado dado que no cuentan con instrumentos suficientes para el desarrollo de sus funciones. El legislador se ha encargado de ampliar y reasignar permanentemente funciones al personero y no se han considerado las dinámicas de conflictividad social que existen en los territorios. Con los recursos asignados

se dificulta el cumplimiento de sus funciones. En términos generales, es necesario reforzar las medidas y garantías de las personerías con recursos económicos, logísticos y técnicos a fin de brindar la atención para la población víctima del conflicto.

Las personerías del Norte, Nordeste y Magdalena Medio antioqueño, objeto de estudio, son territorios que históricamente siempre han estado en conflicto y en lucha por parte de grupos armados. Esto ha generado que las dinámicas sociales no culminen, sino que se vayan transformando en otras dinámicas de conflicto. Aún hoy con el Acuerdo de Paz en firme, las situaciones de vulneración de derechos humanos de las comunidades es una constante, lo cual demanda mayor atención por parte de las personerías. En este contexto, la llegada de cooperantes internacionales se convierte en un apoyo para algunas personerías y pone en evidencia las debilidades de las demás, pues carecen de los programas dirigidos a fortalecer la paz y estabilización del territorio. Solo el 25% de las personerías analizadas pueden tener ese acompañamiento atendiendo a la clasificación PDET del municipio. Sin embargo, el resto de las entidades continúa en el ejercicio de sus funciones con las dificultades aquí evidenciadas.

Entre las dificultades más recurrentes está que las entidades analizadas tienen una planta de personal compuesta por un personero y una secretaria. Dicha situación revela una realidad precaria para la atención a la población víctima del conflicto dado que las personerías son la puerta de acceso a la institucionalidad. Así, este factor puede resaltarse como falta de capacidad para garantizar, en ese primer instante, la atención integral que, como víctimas del conflicto, es requerida frente a la vulneración de sus derechos. Si son remitidas al ente territorial se genera un círculo que difícilmente garantiza la atención integral de manera inmediata, la cual está consagrada en la Ley 1448 de 2011. Dado que las personerías tienen a su cargo la atención primaria de las víctimas de conflicto armado, como mínimo, el legislador debió prever la obligatoriedad de reforzar la capacidad instalada para cumplir con el mandato constitucional y legal.

Se hace difícil comprender cómo las personerías, entidades guardianas y promotoras de derechos humanos, no cuentan con herramientas tecnológicas suficientes para garantizar la vigilancia y control como Ministerio Público a nivel local. No es posible monitorear ni hacer seguimiento al cumplimiento de la atención integral por parte del ente territorial

mientras que es definida la inclusión o no en el RUV por parte de la UARIV. Esta situación puede generar un limbo en las personas que declaran sus desplazamientos ante las personerías municipales. La ausencia de estas herramientas genera barreras teniendo en cuenta el avance tecnológico y la modernización del Estado, pues produce desventajas para la entidad encargada de esta función.

Al analizar el diseño institucional de las personerías, en realidad, no se trata de solo un tema presupuestal, sino de ausencias en el fortalecimiento de estas entidades por parte del legislador que ha sumado funciones sin considerar las dinámicas del territorio. Esto refleja una suerte de olvido en cabeza de quienes expiden leyes y consideran que la eficiencia de la entidad es un hecho que se garantiza con la sola asignación de funciones. Cabe referir que cada entidad se enfrenta a un conglomerado social activo que obliga a que la atención se garantice de manera tal que refleje el verdadero sentir del constituyente al otorgar la función de guarda y promoción de los derechos humanos. Sin embargo, tales entidades se pueden ver rezagadas dado que no logran modernizar ni mejorar su estructura debido a factores que no se pueden medir solo desde lo presupuestal.

Además de lo mencionado anteriormente, sería conveniente, en una investigación futura, analizar si el principio de colaboración armónica es efectivo en las tres entidades que hacen parte del Ministerio Público al momento de garantizar los derechos de las víctimas. Así como esa articulación debe existir con la UARIV, como entidad encargada de ejecutar la política pública de víctimas, y algunas personerías municipales de quinta y sexta categorías que, en esta oportunidad, fueron objeto de análisis. Una población tan golpeada por el conflicto armado demandaría instituciones más robustas y articuladas para la protección de los derechos humanos, sobre todo, por la gravedad de las violaciones que deja día tras día el conflicto armado en Colombia.

Referencias

- Agencia de la Organización de Naciones Unidas para los Refugiados. (2012). *Un año de crisis. Tendencias globales 2011*. [Archivo PDF] <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8850.pdf>
- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. (2015). *Diagnóstico sobre capacidades territoriales de las personarías para la implementación de la paz*. Fenalper.
- Anichiarico González, A. M., Silveira Martins, S., & Rengifo Omen, Y. F. (2018). La toma de Almaguer: crítica al concepto institucional de víctima hacia la era del posconflicto. *Estudios de Derecho*, 75(165), 223–245. <https://doi.org/10.17533/udea.esde.v75n165a10>
- Arbeláez Herrera, A. M. (2006). Consideraciones sobre el Estado y la seguridad en Colombia. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 36(104), 193-205. <https://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/4128>.
- Barreto Daza, S. M. (2018). Los riesgos y el papel político de las lideresas sociales en la construcción de la paz territorial en Colombia. *Ciudad Paz-Ando*, 11(1), 7–15. <https://doi.org/10.14483/2422278x.13079>
- Beristain, C. M. (2008). *Diálogos sobre reparación. Experiencias en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Tomo 1. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Bernal Guzmán, L. J. (2018). Minería de oro en el Nordeste antioqueño: una disputa territorial por el desarrollo. *Gestión y Ambiente*, 21(2Supl), 74–85. [Archivo PDF]. <https://doi.org/10.15446/ga.v21n2supl.77865>
- Bobbio, N. (1991). *El tiempo de los derechos*. R. de Asís, Trad.. Sistema.
- Camacho, G. & Jiménez, A. (2013). Alcance real de la ley de víctimas frente al desplazamiento forzado. [Tesis de maestría, Università Degli Studi Di Salerno y

Universidad Católica de Colombia].
<http://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/1207/1/Alcance-real-de-la-ley-de-v%C3%ADctimas.pdf>

Carrillo Ballesteros, J. G. (2015). Los derechos humanos de las víctimas en el marco de la justicia transicional en Colombia. *Revista DIXI*, 17(21), 9-96.
<https://doi.org/10.16925/di.v17i21.976>.

Castillo, L. (22 de octubre de 2019). *Prórroga de la Ley de víctimas, necesaria pero riesgosa*. Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes del Estado.
<https://movimientodevictimas.org/prorroga-la-ley-de-victimas-necesaria-pero-riesgosa/>

Celis Vela, D. A. (2010). El (neo) constitucionalismo colombiano: una representación ideológica del derecho. *Estudios de Derecho*, 67(150), 307-332.
<https://revistas.udea.edu.co/index.php/red/article/view/331383>

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2014). *¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*. Imprenta Nacional de Colombia.
<http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/capitulo4.html>

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2019). *La lucha de los cañoneros por sacar la verdad del río cauca*. <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/informes-2018/tag/Ituango>

Cifuentes Chaparro, S. E. (2017). Desplazamiento forzado y restitución de tierras en Colombia: Una búsqueda de garantías de no repetición. *Verba Luris*, (37), 91–108.
<https://doi.org/10.18041/0121-3474/verbaiuris.0.1026>.

Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley de Víctimas. (2021). Informe Octavo de seguimiento al Congreso de la República. [Archivo PDF].
[https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/COMPILADO%20OCTAVO%20INFORME%20CSMLV%20\(2\)%20conAMMG.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/COMPILADO%20OCTAVO%20INFORME%20CSMLV%20(2)%20conAMMG.pdf)

Comisión de la Verdad. (2023). Informe Final: Hallazgos y Recomendaciones. [Archivo PDF]. <https://www.comisiondelaverdad.co/sites/default/files/descargables/2022-06/Informe%20Final%20capi%CC%81tulo%20Hallazgos%20y%20recomendaciones.pdf>

Concejo Municipal de Remedios, Acuerdo Municipal 021 del 30 de noviembre de 2020.

Concejo Municipal de San Roque, Acuerdo Municipal 19 del 28 de noviembre de 2020.

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 16 de febrero de 2016, rad. 2283. [CP Edgar González López].

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 19 de septiembre de 2017, rad. 2321. [CP Óscar Darío Amaya Navas].

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 20 de octubre de 2014. Rad. 05001-23-31-000-2004-04210-01 (40.060). [CP Enrique Gil Botero].

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 12 de agosto de 2013. Rad. 11001-03-28-000-2012-00043-00. [CP Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez].

Coordinación Colombia Europa Estados Unidos. (2017). Presencia de grupos paramilitares y algunas de sus dinámicas. [Archivo PDF]. <https://coeuropa.org.co/wp-content/uploads/2017/12/Presencia-de-grupos-paramilitares-y-algunas-de-sus-din%C3%A1micas-en-Antioquia.-cuatro-casos-de-estudio.pdf>

Corte Constitucional, Auto 373 de 2016. [MP Luis Ernesto Vargas Silva].

Corte Constitucional, Auto nro 099 de 2013. [MP Luis Ernesto Vargas Silva].

Corte Constitucional, Sentencia C- 431 de 2000. [MP Vladimiro Naranjo Mesa].

Corte Constitucional, Sentencia C-161 de 2016. [MP Luis Ernesto Vargas Silva].

Corte Constitucional, Sentencia C-223 de 1995. [MP Antonio Barrera Carbonell].

Corte Constitucional, Sentencia C-253A de 2012. [MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo].

- Corte Constitucional, Sentencia C-365 de 2001. [MP Clara Ines Vargas Hernandez].
- Corte Constitucional, Sentencia C-488 de 2018. [MP Luis Guillermo Guerrero Perez].
- Corte Constitucional, Sentencia T-227 de 1997. [MP Alejandro Martínez Caballero].
- Cruz Castillo , A.L. y Díaz Giraldo, O.J. (2019). Barreras y tensiones de participación política de las víctimas en el contexto de los procesos de reparación colectiva: el caso de El Dorado y El Castillo – Meta en el marco de la transición política en Colombia. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 49(131), 422–449. <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v49n131.a08>
- Defensoría del Pueblo. (2022). Alerta temprana No. 001 del 17 de julio de 2022 [Archivo PDF]. <https://alertastempranas.defensoria.gov.co/>
- Departamento Administrativo de la Función Pública, (2020). Concepto 15511 de 2020.
- Escuela Superior de Administración Pública. (s.f). *Procesos Misionales*. <https://www.funcionpublica.gov.co/glosario/-/wiki/Glosario+2/Procesos+Misionales>
- Fundación Ideas para la Paz, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y Organización Internacional para las Migraciones. (2014). *Dinámicas del conflicto armado en el Nudo de Paramillo y su impacto Humanitario*. [Archivo PDF] <https://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5390c12d43ff8.pdf>
- Gamba, C. A., Ochoa, D. A., Vega, L. F. (2020). *Análisis del comportamiento de la cooperación internacional no reembolsable recibida por Colombia en el año 2019*. Agencia Presidencial de cooperación internacional. [Archivo PDF].<https://www.apccolombia.gov.co/Analisis-del-comportamiento-de-la-cooperacion-internacional-no-reembolsable-recibida-por-Colombia-en-el-ano-2020>
- Garay Salamanca. L.J. & Vargas Valencia, F. (2012). *Memoria y reparación, Elementos para la justicia transicional pro víctima*. Universidad Externado de Colombia.

- Gómez, J., Corredor Rodríguez, S., Arias Suárez V. & Mayorga, C. (2020). *Antioquia silenciada*. <https://lapazenelterreno.com/mapas-de-riesgo/antioquia-silenciada/>
- González Buitrago, J.I. (2019). Flexibilizar la gestión administrativa del Estado colombiano en tiempos de globalización. *Estudios de Derecho*, 76(168), 43–71. <https://doi.org/10.17533/udea.esde.v76n168a02>
- Horbath Corredor, J. E., Maya Taborda, M. & Muñetón Santa, G. (2018). Conflicto armado y pobreza en Antioquia - Colombia. *Apuntes del Cenes*, 37(65), 213–246. <https://doi.org/10.19053/01203053.v37.n65.2018.5460>.
- Ibáñez, A. M. & Moya, A. (2007). ¿Cómo el desplazamiento forzado deteriora el bienestar de los hogares desplazados? Análisis y determinantes del bienestar en los municipios de recepción. *Coyuntura Social*, (37), 29-62. <http://hdl.handle.net/11445/1741>
- Instituto de ciencias políticas Hernán Echavarría Olózaga. (2014). Análisis de la ley de víctimas y restitución de tierras – ley 1448 de 2011: Antecedentes, logros y desafíos desde la óptica del desarrollo rural. *Nota de Política Rural*. 3, 1-8.
- Instituto Popular de Capacitación. (2011). *El péndulo de la violencia: rupturas y continuidades del conflicto en Antioquia*. Pregón Ltda. <http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/wp-content/uploads/2015/03/Relecturas-33-DDHH-2009.pdf>
- Lemaitre, J. (2019). El Estado siempre llega tarde: la reconstrucción de la vida cotidiana después de la Guerra. Siglo XXI editores y Universidad de los Andes.
- Uribe López, M. (2018). Infraestructuras de paz y estatalidad en Colombia. *Perfiles Latinoamericanos*, 26(51), 167-189. <https://doi.org/10.18504/pl2651-007-2018>
- Manrique Reyes, A. (2012). *Estatuto del Personero Municipal. Una guía práctica para la buena gestión de los personeros municipales*. Instituto del Ministerio Público. <https://fenalper.org/wp-content/uploads/2019/07/estatuto-personero.pdf>

- Manrique Reyes, A. (2012). *Estatuto del Personero Municipal. Una guía práctica para la buena gestión de los personeros municipales*. Instituto del Ministerio Público.
- Matias Camargo, S. R. (2021). La Reforma Rural Integral y su implementación. *Diálogos de Saberes*, (48), 25–45. <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/dialogos/article/view/4377>.
- Ministerio del Interior. (2012). *Ley de víctimas y restitución de tierras u decretos reglamentarios*. Imprenta Nacional de Colombia. <https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/caminosParaLaMemoria/descargables/ley1448.pdf>
- Misión de apoyo al proceso de paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos–MAPP/OEA, (15 de junio de 2022). Informe al Consejo Permanente: MAPP/OEA urge avanzar hacia la Paz Completa en Colombia. <https://www.mapp-oea.org/informe-al-consejo-permanente-mapp-oea-urge-avanzar-hacia-la-paz-completa-en-colombia/>
- Moreira, A., Forero, M. & Parada, A.M. (2015). Proceso de paz en Colombia. Dossiers CIDOB. https://www.cidob.org/es/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/dossier_proceso_de_paz_en_colombia
- Múnera López, M.C. y Sánchez Mazo, L.M. (2012). La participación en la sociedad como base del desarrollo. *Revista Redes. Revista do Desenvolvimento Regional*, 17,(3), 192-212. <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/2382>
- Palacios Salcedo, C. A. (2018). Análisis de la Sentencia T-025 de 2004 que declara el estado de cosas inconstitucional: por parte de la Corte Constitucional de Colombia frente a la protección tutelar de los derechos de las víctimas de desplazamiento armado en el marco del conflicto interno colombiano. *Revista DIXI*, 20(27). <https://doi.org/10.16925/di.v20i27.2388>

- Pérez Fuentes, C. A., Jaimes, P. A., Vega Ardila, L. M., & Camacho Castilla, J. A. (2019). Análisis jurisprudencial de las garantías de los derechos de las víctimas del conflicto armado por bandas criminales en Colombia. *Estudios Socio-Jurídicos*, 21(2). <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.7431>
- Pérez Ortega, G., Branch Bedoya, J. W. & Arango Serna, M. D. (2009). El sector minero en el nordeste antioqueño: una mirada a la luz de la teoría de las capacidades y los recursos. *Boletín de Ciencias de la Tierra*, (25), 111-119. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/rbct/article/view/10865>
- Pizarro, E. (2015). *Una lectura múltiple y pluralista de la historia. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas* [Archivo PDF]. <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/informe-comisión-histórica-del-conflicto-y-sus-víctimas-la-habana-febrero-de-2015>
- Plata Pineda, O. (2012). De la ley de justicia y paz a la ley de víctimas y restitución de tierras. De la indignación a la reconciliación. *El Ágora USB*, 12(1), 47-59. <https://doi.org/10.21500/16578031.221>
- Procuraduría General de la Nación. (2020). *Guía para la atención a las víctimas del conflicto por parte del Ministerio Público*. [Archivo PDF]. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Guia%2013%20-%20Comit%C3%A9%20territoriales%20Justicia%20Transicional.pdf>
- Programa Presidencial de Derechos Humanos adscrito a la Vicepresidencia de la República. (2009). *El Personero Municipal y la protección de los Derechos Humanos y de la población civil*. [Archivo PDF]. <https://www.plato-agdalena.gov.co/NuestraAlcaldia/DocsPersoneria/Gu%C3%ADa%20para%20el%20Personero%202016.pdf>
- Quiñónez, E. O. (2008). *Guía sobre diseño y gestión de la Política Pública*. Organización del Convenio Andrés Bello, Colciencias, Instituto de Estudios Latinoamericanos.

- Real Academia Española. (2021). *Misión*. En *Diccionario de la lengua española*. Recuperado el 15 de junio de 2022. de <https://dle.rae.es/misi%C3%B3n>
- Recalde Castañeda, G. (2016). En la base de la ruta: barreras de acceso y estrategias de atención en la ruta de declaración y registro de víctimas del conflicto. *Revista CS*, (20), 123. <https://doi.org/10.18046/recs.i20.2145>
- Reyes Posada, A., & Bejarano, A. M. (1988). Conflictos agrarios y luchas armadas en la Colombia contemporánea: una visión geográfica. *Análisis Político*, (5), 6–27. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/74121>
- Rivera Camacho, S.M. (2022). Personeros municipales de Colombia. Instituciones regionales defensoras de los derechos humanos. *Derechos Fundamentales a Debate/Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco* (18), 81-97. https://cedhj.org.mx/revista%20DF%20Debate/articulos/revista_No18/ADEBATE-18-art4.pdf
- Rocha, C., Carvajal, I. M. & Santos, I. (2014). *El conflicto armado en el Nudo del Paramillo y su impacto humanitario*. Fundación Ideas para la Paz. <https://www.ideaspaz.org/publications/posts/993>
- Rojas-Granada, C. y Cuesta-Borja, R. (2021). Los estudios sobre el conflicto armado y la construcción de paz en Colombia desde una perspectiva territorial: abordajes y desafíos. *Revista CS*, (33), 205–235. <https://doi.org/10.18046/recs.i33.3995>
- Román, M. H., Insuasty Rodríguez, A., Valencia Grajales, J. F. & Zuluaga Cometa, H. A. (2020). Proyecto Hidroituango: historia de una tragedia. *Grupo de Investigación y Editorial Kavilando*. <https://kavilando.org/images/editorial/libros/Hidroituango-V4.pdf>
- Sánchez, F. (2007). *Las cuencas de la violencia*. Norma.
- Tabares Prieto, D. A. (2018). *Análisis de la personería de Manizales en relación a los derechos humanos*. Recuperado de: <https://hdl.handle.net/10901/20680>.

Unidad para Atención y Reparación Integral de las Víctimas, (3 de marzo de 2022). ¿Sabe que es retorno, reubicación e integración local? <https://www.youtube.com/watch?v=a9cgZ6hcgYc>

Unidad para Atención y Reparación Integral de las Víctimas, (2012). La ruta de los derechos de las víctimas [Archivo PDF]. http://plataforma.viva.org.co/media/cartillas/Ruta_de_los_derechos.pdf.

Verdad Abierta. (15 de octubre, 2008). *Bloque Metro*. <https://verdadabierta.com/bloque-metro-/>

Verdugo Parra, M. (2020). *Criterios para la asignación de recursos en los municipios de sexta categoría. Escenario para la efectiva descentralización en Colombia*. [Tesis de maestría, Universidad Externado de Colombia]. <https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/2964>

Vicepresidencia de la República de Colombia. (2009). *El Personero Municipal y la protección de los Derechos Humanos y la Población Civil*. Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH [Archivo PDF]. https://2014.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2010/estu_tematicos/Guia_para_ElPersonero_2009.pdf

Zuluaga Cometa, H.A. & Insuasty Rodríguez, A. (2018). *Antioquia: laboratorio y expresión regional de movimientos armados y el posacuerdo en Colombia*. *Revista CoPaLa*, 3(5), 139-159. <https://app.box.com/s/oh2a8m3en1m8fcemqk2av4nhlfsufmaf>