



Bogotá D.C., 24 de Febrero de 2023

Señor(a):

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
SECRETARIO GENERAL  
SENADO DE LA REPUBLICA  
CRA 7 NO 8-68  
Bogotá D.C.

**Asunto:** Respuesta, Traslado Departamento Administrativo de Prosperidad Social, cuestionario  
Proposición aditiva a la Proposición N° 52. Ref.: 2022-8401999-2

Respetado Doctor,

Con un atento saludo y en relación con el traslado efectuado por la doctora Lucy Edrey Acevedo, jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Administrativo de Prosperidad Social, respecto de las preguntas No. 3, 4 y 5 del cuestionario presentado en la Proposición aditiva N° 52, la Unidad para las Víctimas se permite dar respuesta en los siguientes términos:

**3. Explique, ¿Cuál ha sido trazabilidad del seguimiento a los PQRS recibidas por la Unidad de Víctimas, así como la caracterización de las exposiciones de motivos de las mismas?**

La Unidad para las Víctimas busca brindar a la ciudadanía y/o población víctima del conflicto armado un servicio eficiente y eficaz, asegurando que reciban la información solicitada de manera oportuna, con la dedicación, calidad y el respeto que se merecen.(ver <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/manualdeservicioalciudadanov2.pdf>)

Conforme a lo anterior, la Entidad recepciona diferentes tipos de solicitudes a través del Canal Escrito de Servicio al Ciudadano, en el cual venimos implementando estrategias de seguimiento y control para emitir repuestas que cumplan con los parámetros establecidos por la ley (respuestas de fondo y en términos). A continuación, se enuncian las solicitudes que son allegadas a la Unidad:

- Estado de valoración y declaraciones presentadas en el marco de la Ley 387 de 1997, Ley 418 de 1997, Decreto 1290 de 2008 y Ley 1448 de 2011.
- Emisión actos administrativos de valoración y recursos de la actuación administrativa.
- Atención humanitaria.
- Pago indemnización administrativa.
- Oferta institucional.
- Requerimientos Organismos de Control.

Parte del compromiso institucional para la atención a estas solicitudes es la implementación de la Unidad para las Víctimas de herramientas tecnológicas para realizar la gestión de alistamiento a las peticiones y clasificación de tiempos para respuesta, en los términos reglamentados en la Ley 1755 de 2015 y demás leyes complementarias.



El equipo de Servicio al Ciudadano aborda el estudio, a través de un grupo de personas a quienes se les brinda capacitación en los temas misionales de la Unidad para las Víctimas, disponiendo de las herramientas analíticas, para determinar: (i) tipo de solicitud, (ii) estado de la solicitud a través de la consulta en el Registro Único de Víctimas y los aplicativos dispuestos por la entidad. Posteriormente, se brinda respuesta con las versiones finales aprobadas por cada área misional.

Cabe señalar que, en los casos que no se obtenga información en las herramientas con las que dispone la Unidad, la solicitud es escalada al área misional según corresponda, con el objetivo de contar con insumos que den respuesta a lo solicitado en los términos establecidos, realizando los siguientes puntos de control:

- Generación y envío de reportes diarios sobre insumos pendientes de respuesta a las diferentes áreas misionales.
- Generación y envío de reporte semanal sobre insumos pendientes de respuesta a las diferentes direcciones territoriales.
- Alertas a las áreas y direcciones territoriales a través de *semáforo*, en el cual se reiteran las solicitudes pendientes por respuesta y el conteo de términos desde la radicación de la petición, queja o reclamo.
- Articulación de mesas de trabajo para hacer seguimiento y crear estrategias de productividad que permitan generar oportunidad de respuesta con las diferentes áreas misionales.
- Seguimiento diario a las direcciones territoriales sobre la solicitud y entrega oportuna de insumos.

Adicional a lo anterior, y en procura de optimizar la respuesta institucional, el Grupo de Servicio al Ciudadano articula *mesas de trabajo* con las distintas áreas misionales de la Unidad para las Víctimas, en donde se realiza:

- **Actualización de lineamientos de respuesta con las diferentes áreas misionales:** (I) mesas de trabajo para la actualización de lineamientos con las áreas misionales para dar respuesta a los diferentes PQR, (II) implementación de lineamientos con la operación de Canal Escrito para dar respuesta, (III) análisis estadísticos de pretensiones de los ciudadanos y población víctima con las diferentes áreas misionales permitiendo generar estrategias de respuesta y generar alertas frente a la política pública.

- **Participación mesa de seguimiento a la respuesta institucional:** (I) generar y socializar reporte de insumos pendientes de respuesta con las diferentes áreas misionales, (II) análisis de pretensiones de los ciudadanos con las diferentes áreas misionales permitiendo generar estrategias de respuesta.

- **Oportunidad en la respuesta:** (I) seguimiento al cumplimiento interno de entrega de insumos en términos legales de atención oportuna, (II) gestión con el ministerio público para entrega de respuesta a derechos de petición interpuestos por los ciudadanos y población víctima, (III) campañas de mensajes de texto desde canal telefónico y virtual sobre entrega de respuesta a derechos de petición interpuestos por los ciudadanos y población víctima.

- **Refuerzo procesos de calidad:** (I) revisión aleatoria a respuestas a derechos de petición interpuestos por los ciudadanos y población víctima, (II) creación de mesas de calibración a respuestas no conformes, (III) monitoreo a alcance de repuesta no conformes, (IV) refuerzo de lineamientos con la operación de canal escrito por medio de procesos de capacitación.

- **Refuerzo proceso de requerimientos de organismos de control – Roc:** (I) reestructuración procedimiento de requerimiento de Organismos de Control – Roc, (II) refuerzo equipo de respuesta de



requerimientos de Organismos de Control – Roc.

**- Procesos de capacitación y actualización al equipo encargado de compartir lineamientos:**  
Realización de espacios de trabajo donde se realiza periódicamente la revisión a los lineamientos, mesas de casos atípicos y jornadas de actualización y capacitación conceptual a las personas encargadas de acompañar a los agentes que apoyan el proceso de respuesta institucional.

La Unidad para las Víctimas, en un ejercicio de revisión y mejora continua, se ha comprometido con la calidad y oportunidad en la respuesta a las solicitudes de las víctimas. Para la primera semana del mes de octubre de 2022, al interior de la operación de canal escrito se encontraban pendientes de gestión 85.366 solicitudes de peticiones, quejas y reclamos; de las cuales 57.559, se encontraban vencidas, próximos a vencer 7.572. Ante este panorama se tomaron medidas inmediatas. Para mitigar el rezago de estas peticiones pendientes de trámite, se procedió a fortalecer la operación con personal capacitado para las etapas de alistamiento, proyección y cierre de casos.

Adicionalmente, para agilizar el trámite de respuesta de la operación del canal escrito el Grupo de Servicio al Ciudadano, en el último trimestre de 2022, adelantó las siguientes acciones:

- (i) parametrización de versiones finales -VF para aumentar el volumen de respuestas diarias,
- (ii) interoperabilidad entre las diferentes herramientas dispuestas por la Unidad para las Víctimas para agilizar los tiempos de consulta y gestión de información disponible
- (iii) análisis, asertividad de acuerdo con la volumetría de solicitudes e implementación de nuevas estrategias, y
- (iv) articulación frente a las dinámicas de las partes interesadas en la respuesta institucional.

Con las estrategias implementadas en el canal escrito y teniendo en cuenta el fortalecimiento con el personal, se evidencia un avance significativo al cierre del mes de enero de 2023 dentro del proceso de estabilización, disminuyendo el rezago y gestionando nuevas solicitudes. Actualmente se encuentran en trámite 37.199 solicitudes de peticiones, queja y reclamos.

**4. ¿Qué medidas se han adoptado desde la Unidad para las Víctimas para una adecuada atención, no solo con un enfoque diferencial, si no también integral, que permita contrarrestar las constantes quejas derivadas de la demora en la atención a la población víctima de desplazamiento forzado, retrasos en la restitución de tierras e indemnizaciones?**

La Unidad para las Víctimas, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Leyes étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011, tiene competencias misionales y legales en la entrega de la medida de indemnización administrativa. En relación con la restitución de tierras, es menester mencionar que, si bien se articulan acciones, no corresponde a una competencia directa de esta entidad la restitución de tierras, y el llamado a responder en el marco de sus competencias es la Unidad de Restitución de Tierras.

Ahora bien, la Ley 1448 de 2011 dispone en su artículo 25 que *“las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente Ley”*, por lo que la medida de indemnización administrativa contribuye a restablecer la dignidad de las víctimas, compensando el daño acaecido por el conflicto armado en aras de contribuir al fortalecimiento y reconstrucción de sus proyectos de vida.



Para la Unidad para las Víctimas es una prioridad avanzar en el proceso de indemnización administrativa a las víctimas del conflicto armado, sin embargo, ante el universo de víctimas por reparar y los recursos disponibles para ello, en cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en el Auto 206 de 2017, en la Resolución 1049 de 2019, se adopta el procedimiento para reconocer y otorgar la indemnización por vía administrativa, se crea el método técnico de priorización, un procedimiento con reglas técnicas y operativas en garantía del debido proceso administrativo para las víctimas, con criterios de priorización en su otorgamiento que permitan que víctimas en situación de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad, accedan de manera preferente a la medida de indemnización administrativa.

En el citado auto, el máximo órgano constitucional encontró que es legítimo definir plazos razonables para otorgar la indemnización administrativa y acoger, en esa dirección, determinados criterios que permitan priorizar la entrega de las medidas que correspondan en cuanto, si bien la población víctima de conflicto armado en su totalidad es vulnerable, existen personas que presentan un grado mayor de vulnerabilidad tales como las personas con discapacidad o víctimas con enfermedades graves o ruinosas. En este sentido, ordenó al Gobierno Nacional fijar un procedimiento con reglas claras en garantía del debido proceso, que den cuenta de las condiciones en que las víctimas pueden acceder a la medida de indemnización.

En virtud de lo anterior, la Resolución 1049 de 2019 estableció criterios que dan prelación en el desembolso de la medida a personas que tienen una edad igual o superior a 74 años o una enfermedad huérfana, ruinoso, catastrófica o de alto costo definida como tal por el Ministerio de Salud y la Protección Social o se encuentra en una situación de discapacidad. No obstante, el procedimiento reglado prevé que existen un número significativo de víctimas que no se encuentran en las situaciones descritas, por lo que estableció un mecanismo para aplicar un “Método Técnico de Priorización” para garantizar y determinar el orden de entrega de la medida de estas personas.

Es así como, para reconocer y otorgar la medida de indemnización administrativa, las víctimas deben adelantar el procedimiento consagrado en la mencionada Resolución, el cual contempla y desarrolla las siguientes cuatro fases: a) Fase de solicitud de indemnización administrativa. b) Fase de análisis de la solicitud. c) Fase de respuesta de fondo a la solicitud. d) Fase de entrega de la medida de indemnización (art. 10). En esta última fase, que atiende a que proceda el reconocimiento de la indemnización, la víctima debe acreditar alguna de las situaciones de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad o a la aplicación del método técnico de priorización, siempre atendiendo a la disponibilidad presupuestal de la Unidad para las Víctimas.

La citada Resolución 1049 de 2019 planteó una estrategia para reparar de manera priorizada a las víctimas más vulnerables y sujetos de especial protección constitucional y a quienes no se encuentren en dichas situaciones, a través del Método Técnico de Priorización para, de acuerdo con el principio de progresividad, otorgar la medida bajo el criterio de disponibilidad presupuestal, de manera que aumente de manera gradual y constante la cobertura de la medida.

Sobre lo expuesto, es de resaltar que el Registro Único de Víctimas sigue en aumento. Dada esta situación y el enorme rezago en el cumplimiento de la política y las obligaciones que impone en materia de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, es imperioso aumentar los esfuerzos para asumir el reto de la indemnización administrativa. No obstante, cualquier logro requerirá de un aumento del presupuesto por cuanto las asignaciones presupuestales actuales impiden cumplir con las obligaciones del Estado Colombiano y lograr implementar la política de víctimas frente al Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.





En efecto, un análisis y proyección preliminar de los recursos requeridos para contribuir a la superación del incumplimiento de las obligaciones del Estado, evidenció que se requiere \$15.1 billones para indemnizar a un millón de víctimas en el presente cuatrienio, que es prácticamente el mismo número de víctimas que han sido indemnizadas durante los diez años de vigencia de la Ley. Con ello se reduciría el rezago de 60 años a 20 años aproximadamente, siempre que se mantenga la misma asignación durante los siguientes años. Esos recursos permitirían además implementar 385 planes de reparación colectiva al año 2026, que representa un avance promedio en la reparación colectiva del 40%, y el cumplimiento de las órdenes judiciales.

Bajo este escenario, entre otras acciones, desde la Unidad para las Víctimas hemos presentado (tanto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público como al Congreso de la República) solicitudes de adición presupuestal con el fin de anunciar la imperiosa necesidad de superar los rezagos y avanzar decididamente en el cumplimiento de los derechos de las víctimas del país en los términos señalados por la Corte Constitucional, la Ley 1448 y los decretos ley étnicos de 2011.

Como parte de este proceso, también se han generado espacios de participación con las víctimas. En el último trimestre de 2022 se realizaron 32 encuentros en territorio con el objetivo que las víctimas participen y realicen aportes y recomendaciones a la política pública en los siguientes temas: i) prevención y protección, ii) atención y asistencia y iii) reparación integral. De igual manera se presentaron propuestas de articulado para ser incluidas en el PND.

Producto de las mesas de trabajo con el DNP, se logró establecer un escenario intermedio que quedó expresado en las bases del PND en el sentido de avanzar en la indemnización de 600.000 víctimas, formular y concertar 642 Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), avanzar en la implementación de 300 PIRC y en el retorno y/o reubicación de 368.000 víctimas, así como la superación de la situación de vulnerabilidad de 2.000.000 de víctimas y atender con atención humanitaria al 100% de las víctimas en el cuatrienio.

Se realizaron mesas de trabajo para escuchar a las víctimas a través de los diálogos vinculantes e incluir sus voces en las bases del Plan para las apuestas en los procesos de atención y reparación. En las **bases del Plan Nacional de Desarrollo Colombia Potencia Mundial de la Vida**, se incluyó la reparación a las víctimas de manera transversal y, de forma específica, en dos de las cinco transformaciones en el apartado de Paz Total e Integral y en el de actores diferenciales para el cambio, en el denominado *Reparación efectiva e integral a las víctimas*. En el anteproyecto del PND se ampliaron las cifras del cuatrienio anterior en materia de indemnización, así como las metas de reparación colectiva.

Adicionalmente en el marco de la integralidad de la reparación, la Unidad para las Víctimas trabaja en la implementación de las estrategias de recuperación emocional y acompañamiento a la reparación integral para adultos, niñas, niños y adolescentes como lo son Hilando, Raíces, Tejiendo saberes, Salta la Cuerda y Rotando la Vida. Estas, hacen parte de un conjunto de planes, programas y estrategias para contribuir a la rehabilitación psicosocial, satisfacción y acciones para la garantía de no repetición. *(Las estrategias son las siguientes: Hilando: Estrategia de Recuperación Emocional Grupal para Adultos que se encuentran en el territorio nacional. Raíces: Estrategia de Recuperación Emocional Grupal para Adultos víctimas en el Exterior Tejiendo Saberes: Estrategia de Recuperación Emocional Grupal para personas que se auto reconocen con pertenencia étnica. Salta la Cuerda: Estrategia de Recuperación Emocional Grupal para niños de 6 a 12 años. Rotando la Vida: Estrategia de Recuperación Emocional para adolescentes entre 13 y 17 años.)*



Por otra parte, es pertinente señalar que desde la Unidad se avanza en la incorporación del enfoque diferencial y de género, tanto como entidad responsable de articular la política pública de víctimas como desde la oferta propia de su misionalidad, con alcances de focalización, priorización y acciones afirmativas para los sujetos de enfoque diferencial y de género, contando con su respectiva medición y seguimiento conforme a los planes de trabajo concertados al interior con cada una de las direcciones misionales y territoriales.

En este sentido, para el pago de la indemnización, la Resolución 1049 de 2019 y en especial el Método Técnico de Priorización contempla el principio de enfoque diferencial, establecido en el artículo 13 de la Ley 1448 de 2011. En efecto, el método incluye en las variables una prelación diferencial a las víctimas que tienen características, tales como: i) pertenencia étnica, ii) jefatura de hogar femenina y iii) orientación sexual e identidades de género diversas (en adelante OSIGD).

En esa línea, la Unidad cuenta con Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género en el cual se detalla la atención diferenciada para los sujetos de especial protección constitucional (Resolución 041 de 2022). De este modelo se destacan las siguientes líneas de acción:

- 1) Acciones de priorización establecidas en normas y jurisprudencia para asegurar la garantía de los derechos de los sujetos de especial protección constitucional;
- 2) Acciones de identificación y caracterización que reconozcan a los sujetos de especial protección constitucional;
- 3) Acciones de difusión de derechos y rutas para satisfacerlos;
- 4) Acciones actitudinales que refieren a los comportamientos, la postura y la disposición de los servidores públicos y contratistas frente a los grupos de enfoque diferencial;
- 5) Acciones de adecuación de oferta en términos de su flexibilización, exclusividad y especialidad;
- 6) Acciones de comunicación e información;
- 7) Acciones para la accesibilidad física / geográfica y
- 8) Acciones de atención focalizada.

De acuerdo con los resultados obtenidos y la necesidad de aplicación de la garantía del enfoque diferencial y de género, la Unidad para las Víctimas trabajará esta vigencia para desarrollar acciones estratégicas en cada una de las áreas misionales, de manera que sean orientadas a una implementación que impacte en resultados directos sobre el goce efectivo de derechos de las víctimas sujetos de especial protección.

### **5. ¿Qué medidas se han tomado en la Unidad de Víctimas para mitigar la saturación de medidas constitucionales (tutelas) interpuestas por la ciudadanía reconocida como víctima del conflicto solicitando una atención más oportuna y eficiente?**

Sea lo primero por indicar que, no es la acción constitucional de tutela el mecanismo de atención para las víctimas y población en general con el cual puedan tener información acerca de los servicios y la oferta institucional. En ese orden de ideas, el Grupo de Servicio al Ciudadano de la Unidad para las Víctimas cuenta con diferentes canales de atención, tanto presenciales, escritos, virtuales (chat, video llamada y web) y telefónicos, donde se presta un conjunto de servicios complementarios, con diversas características, que son indispensables para el cumplimiento de las funciones básicas de atención, oportuna y eficiente.



Ahora bien, es preciso señalar que la Unidad para las Víctimas a través de la Oficina Jurídica tiene dentro de sus funciones gestionar la consolidación y proyección de la respuesta a los requerimientos judiciales asociados a los asuntos de acciones de tutelas, bajo ese primer escenario y de cara a este interrogante, es necesario presentar una relación de las medidas que se despliegan en el desarrollo del control y seguimiento a estas acciones constitucionales: i) defensa jurídica y ii) apoyo operativo, pero todo consolidado, concentrado y supervisado desde la Oficina Asesora Jurídica.

Medidas desde la defensa jurídica:

- Contextualizar en los memoriales de respuesta, los procedimientos que se despliegan de las medidas de atención, asistencia y reparación a las víctimas del conflicto armado interno, en el marco de la misionalidad de la Unidad.
- Abordaje a los despachos judiciales (jornadas de formación) en procura de que sean de recibo los argumentos fácticos y jurídicos expuestos por la entidad en sus respuestas.
- Integración de los precedentes institucionales e irreversibles como acción base en la construcción, consolidación y protección de los impactos jurídicos de la Unidad para las Víctimas.

Medidas desde lo operativo:

- Diseño, implementación y mejoramiento continuo del gestor de procesos LEX TUTELAS, de propiedad y administración de la Entidad, herramienta que alberga las acciones de tutelas desde el año 2015.
- Seguimiento periódico al estado de la operación.
- Generación de alertas tempranas de casos.
- Mantener la información en la aplicación lex tuteladas.
  - Cobertura e acompañamiento in situ en el territorio nacional.
  - Seguimiento a sanciones de arresto y multa.
- Creación de rutas y enlaces para el escalamiento de insumos, por parte de cada área misional.
- Revisión diaria en la página de la rama judicial.

Conviene resaltar que, cuando se hace alusión a la frase de: “mitigar la saturación de medidas constitucionales (tutelas)”, es importante explicar que la Unidad para las Víctimas en el marco de la atención a las acciones de tutela tiene un precedente jurisprudencial desencadenado en una oportunidad por el desbordamiento de la respuesta y capacidad institucional en materia de tutelas y de peticiones, lo cual nos traslada para el año 2015, y el cual logró ser superado, para ello, partiremos del siguientes contexto:

Como es de conocimiento, el legislador, a través de la Ley 1448 de 2011, reconoció la ocurrencia masiva de graves violaciones a derechos humanos y al derecho humanitario, definiendo las medidas de asistencia, atención y reparación integral para las víctimas del conflicto armado interno y creó la Unidad Administrativa Especial para Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que ingresa dentro de la estructura orgánica del estado Colombiano a garantizar el acceso a estas medidas.

Sin embargo, es preciso reconocer que la demanda de dichas medidas rebasó la planeación inicial, generando con ello, una sobre carga operativa en la Unidad para las Víctimas proveniente de (i) la intensificación de derechos de petición que desbordó la capacidad operativa de la Entidad, y (ii) el incremento insostenible de acciones de tutela que concluyeron en sanciones por desacato en contra de las directivas de la Unidad para las Víctimas.



En conjunto con unas acciones de reorganización interna, en junio de 2016, la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado, ANDJE, y la Unidad para las Víctimas, presentaron a la Corte Constitucional un Plan de Trabajo encaminado al fortalecimiento de la función de coordinación para la atención a las víctimas y superar el bloqueo institucional derivado de la masividad de peticiones y acciones de tutela, y con ello, se solicitó exhortar a todos los operadores judiciales la suspensión de las órdenes de arresto e incidentes de desacato.

Mediante Auto 206 de 2017, la Corte Constitucional resolvió las solicitudes elevadas por la Unidad para las Víctimas y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en el cual exhortó a todos los Jueces de la República para que al momento de conceder una acción de tutela relacionada con un derecho de petición en donde se solicite la *indemnización administrativa*, estará sujeta a la *verificación* de los respectivos requisitos de procedibilidad formal y material, como también le ordenó a la Unidad para las Víctimas, reglamentar el procedimiento que deben agotar las personas desplazadas para la obtención de la indemnización administrativa.

Finalmente, como resultado de la implementación de esta estrategia para el año 2015 la Unidad para las Víctimas contenía un aproximado de 220.000 acciones de tutelas radicadas, logrando para el mes de diciembre de 2022 en materia de atención y respuesta institucional a acciones de tutela en todas sus etapas procesales un número de 2.472 acciones de tutelas radicadas, presentando un 97% en la oportunidad de la respuesta institucional.

Expuesto lo anterior, reiteramos nuestro compromiso en contribuir a la atención y reparación integral de las víctimas.

Cordialmente

**PATRICIA TOBÓN YAGARÍ**

Directora General

DIRECCIÓN GENERAL

Elaborado por: Miguel Ignacio García Duran

Revisado por: DIEGO ARTURO GRUESO RAMOS - DIRECCIÓN DE GESTIÓN INTERINSTITUCIONAL