

Sobre el conflicto en Colombia ya se han escrito muchos documentos que hacen mención a los orígenes, las posibles causas y las consecuencias que ha traído para el país. Pero poco o casi nada se sabe sobre lo que es el posconflicto en el contexto colombiano. Lo que se conoce son las experiencias de los países latinoamericanos y centroamericanos sobre cómo llevaron ellos esta nueva etapa. Lo que se vive hoy en Colombia es la aplicación de la teoría, de lo escrito y de la experiencia que sobre la marcha se vaya logrando.

Este libro presenta un desarrollo de la hipótesis de que a toda práctica política le subyace un correlato moral, el cual se explicita en la deliberación política, la justificación moral y la reivindicación de derechos, asimismo, se presentan los resultados de la investigación adelantada por el Observatorio de Participación y Reparación Individual y Colectiva, el cual nace del convenio tripartito de donación USAID, CODHES y la Corporación Universitaria del Meta, una alianza estratégica para desarrollar el Proyecto del Observatorio de Participación y Reparación Individual y Colectiva, en los municipios de San José del Guaviare, Villavicencio y Puerto López (Meta) y los resultados a 2016 de las mesas de trabajo provenientes de las organizaciones de víctimas, defensoras de derechos humanos y sujetos de reparación colectiva.

ISBN 978-958-8004-42-6



9 789588 004426 >

EDICIONES  
**UNIVERSIDAD  
SIMÓN BOLÍVAR**



LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Gladys Giraldo Montoya

**Gladys Giraldo Montoya**

# LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Leonor Mojica Sánchez  
Luz Elena Malagón Castro  
**Editoras**

Un escenario para la construcción  
de la paz en Colombia





# LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Un escenario para la construcción  
de la paz en Colombia

**Gladys Giraldo Montoya**

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.**  
**UN ESCENARIO PARA LA CONSTRUCCIÓN**  
**DE LA PAZ EN COLOMBIA**

© Gladys Giraldo Montoya

**Editoras:** Leonor Mojica Sánchez • Luz Elena Malagón Castro

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

Programa de Derecho

Programa de Trabajo Social

Programa de Comunicación Social y Periodismo

**Proceso de arbitraje doble ciego**

Recepción: Junio de 2018

Evaluación de propuesta de obra: Julio de 2018

Evaluación de contenidos: Agosto de 2018

Correcciones de autor: Octubre de 2018

Aprobación: Noviembre de 2018



# LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Un escenario para la construcción  
de la paz en Colombia

**Gladys Giraldo Montoya**

Leonor Mojica Sánchez | Editoras  
Luz Elena Malagón Castro



Giraldo Montoya, Gladys

La participación ciudadana. Un escenario para la construcción de paz en Colombia / Gladys Giraldo Montoya; editores Leonor Mojica Sánchez, Luz Elena Malagón Castro -- Villavicencio: Corporación Universitaria del Meta, 2018.

117 páginas; tablas, gráficas a blanco y negro, 15x21 cm

ISBN: 978-958-8004-42-6 (Versión impresa)

ISBN: 978-958-8004-43-3 (Versión electrónica)

1. Participación ciudadana 2. Derecho políticos 3. Participación social  
4. Estado Social de Derecho I. Mojica Sánchez, Leonor, editor II. Malagón Castro, Luz Elena, editor III. Título

323.042 G516 2018 Sistema de Clasificación Decimal Dewey 22ª edición

Universidad Simón Bolívar – Sistema de Biblioteca

Impreso en Barranquilla, Colombia.  
Depósito legal según el Decreto 460 de 1995

© **Corporación Universitaria del Meta-UNIMETA**

Calle 32 No. 34B-26  
Barrio San Fernando  
[www.unimeta.edu.co](http://www.unimeta.edu.co)  
Villavicencio, Meta

©**Ediciones Universidad Simón Bolívar**

Carrera 54 No. 59-102  
<http://publicaciones.unisimonbolivar.edu.co/edicionesUSB/>  
[dptpublicaciones@unisimonbolivar.edu.co](mailto:dptpublicaciones@unisimonbolivar.edu.co)  
Barranquilla - Cúcuta

**Producción Editorial e Impresión**

Editorial Mejoras  
Calle 58 No. 70-30  
[info@editorialmejoras.co](mailto:info@editorialmejoras.co)  
[www.editorialmejoras.co](http://www.editorialmejoras.co)

Diciembre de 2018  
Barranquilla

*Printed and Made in Colombia*

**Cómo citar este libro:**

Giraldo Montoya, G. (2018). *La participación ciudadana: Un escenario para la construcción de la paz en Colombia*. Villavicencio: Corporación Universitaria del Meta-Únimeta.

## CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>9</b>
<b>PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....</b>	<b>13</b>
LO PÚBLICO Y LO POLÍTICO EN UN ESTADO SOCIAL DE DERECHO .....	17
SUJETOS DE LA POLÍTICA .....	19
GENEALOGÍA DEL CONCEPTO PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	23
PARTICIPACIÓN Y SUBJETIVIDAD POLÍTICA .....	26
<b>DISCUSIÓN .....</b>	<b>29</b>
PARTICIPACIÓN CIUDADANA: UN ESCENARIO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ EN COLOMBIA .....	31
REFERENTE NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL .....	36
LINEAMIENTOS DE LA CREACIÓN DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	37
Requisitos y objetivos de la creación de los consejos de participación ciudadana, artículo 79 .....	41

La conformación de los consejos de participación ciudadana en departamentos, distritos y municipios, artículos 81, 82	42
<b>PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN VÍCTIMA DE LA VIOLENCIA (CASO META) .....</b>	<b>47</b>
OBSERVATORIO DE PARTICIPACIÓN Y REPARACIÓN INDIVIDUAL Y COLECTIVA.....	48
Metodología de recolección de información para las propuestas provenientes desde las organizaciones de víctimas, defensoras de derechos humanos y sujetos de reparación colectiva .....	49
REUNIFICACIÓN FAMILIAR.....	66
ASISTENCIA.....	68
Mecanismos de pago para ayudas humanitarias .....	71
PROYECTOS PRODUCTIVOS Y MEDIDAS DE ESTABILIZACIÓN .....	72
RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA, PLAN DE ATENCIÓN, ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL (PAARI) .....	73
ENFOQUE DIFERENCIAL DE GÉNERO Y ORIENTACIÓN SEXUAL .....	74
<b>EL DERECHO A LA PROPIEDAD COLECTIVA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PROCESO DE JUSTICIA TRANSICIONAL COLOMBIANO .....</b>	<b>79</b>
EXTINCIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE COLOMBIA .....	86

LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS EN EL MARCO DEL ACUERDO DE PAZ .....	88
Estudio de caso: estado de reparación colectiva del pueblo Jiw .....	91
Metodología aplicada .....	93
Estado de derechos en materia de reparación colectiva	95
Foros de discusión y logros a la fecha .....	98
ASPECTOS POR EVALUAR Y QUE NO HAN SIDO CONSIDERADOS POR EL ESTADO .....	102
<b>PROPUESTAS PROVENIENTES DESDE LAS ORGANIZACIONES DE VÍCTIMAS, DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y SUJETOS DE REPARACIÓN COLECTIVA.....</b>	<b>105</b>
<b>CONCLUSIONES GENERALES .....</b>	<b>109</b>
<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>113</b>





## INTRODUCCIÓN

---

A lo largo de la historia es posible evidenciar la necesidad de que la ciudadanía cuente con herramientas y espacios que le permitan ejercer una participación ciudadana amplia y activa, permitiéndole incidir en el ámbito público. La construcción de este trabajo parte del fenómeno que se desarrolla con el proceso de paz en Colombia, con la construcción del acuerdo de paz y con los retos que afrontarán los territorios. En toda sociedad se presentan escenarios de conflictividad debido a la diversidad cultural, social, religiosa, económica y educativa, lo que ha permitido nutrir las normas que la rigen. El problema surge cuando esta conflictividad no se encamina en propuestas que permitan solucionar dichos problemas, sino cuando esta finaliza en una confrontación armada. Varios países de América Latina han vivido atmósferas de guerra, muchos de ellos han realizado procesos de paz en donde han podido dar fin al conflicto. Un común denominador de todos estos procesos de paz ha sido la necesidad de garantizar la participación democrática de los ciudadanos. La Ley Estatutaria 1757 de 2015 fue creada con el objeto de garantizar el derecho a participar.

En el marco de dicha Ley, este libro tiene tres propósitos: el primero es el de analizar el papel que tiene la Ley Estatutaria 1757 de 2015, con la conformación de los consejos de participación ciudadana en el posacuerdo. Conforme con los antecedentes de este trabajo, se comprobó que en los procesos llevados a cabo en Guatemala y en El Salvador, la escasa presencia y la poca participación de organizaciones sociales y de la ciudadanía en general, entorpecieron el desarrollo de la etapa de posguerra.

En Colombia, por otro lado, se dio un caso *sui géneris*, debido a que las instituciones democráticas se mantuvieron a pesar del conflicto armado. No obstante, el nivel de participación en el país no es alto, ni siquiera abarca la mitad de la población censada, lo que demuestra que los mecanismos de participación ciudadana deben tener un mayor acceso para el ciudadano del común.

La Ley 1757 llega para facilitar espacios de participación poblacional, como en el caso de las víctimas, que en el orden municipal, requieren escenarios de participación efectiva. Comunidades negras con espacios de interlocución permanente, comunidades indígenas, comunidad romaní o gitana, adulto mayor, juventudes, personas en condición de discapacidad, organizaciones de mujeres, comunidad LGTBI, juntas administradoras locales y juntas de acción comunal.

Sobre el conflicto en Colombia ya se han escrito muchos documentos que hacen mención a los orígenes, las posibles

causas y las consecuencias que ha traído para el país. Pero poco o casi nada se sabe sobre lo que es el posconflicto en el contexto colombiano. Lo que se conoce son las experiencias de los países latinoamericanos y centroamericanos sobre cómo llevaron ellos esta nueva etapa. Lo que se vive hoy en Colombia es la aplicación de la teoría, de lo escrito y de la experiencia que sobre la marcha se vaya logrando.

El segundo propósito desarrolla la hipótesis de que a toda práctica política le subyace un correlato moral, el cual se explicita en la deliberación política, la justificación moral y la reivindicación de derechos, lo que ha servido a grandes pensadores como guía para reflexionar sobre la ciudadanía y la formación política desde sus componentes éticos y morales.

Para nosotros como investigadores, y al mismo tiempo como colombianos, es necesario que la implementación del “segundo acuerdo” se constituya para todos en nuestro proyecto político y de país; solo así podríamos comprometernos como ciudadanos en la construcción de un país; en el reconocimiento de la diversidad, la pluralidad, con un presente menos inseguro y con un futuro más real para los niños y jóvenes, en el que sus sueños y expectativas de realización se tornen en realidad.

Por lo tanto, en cuanto a la pertinencia y aplicabilidad de lo que aquí planteamos, se procura que el resultado pueda ser utilizado por la comunidad y sus líderes, así como por las comunidades educativas, esperando que comprendan

la importancia de conformar los consejos de participación ciudadana, para utilizar los mecanismos de participación que la ley brinda, y no menos importante, para lograr que se organicen y consigan los objetivos que cada colectivo reclama para su bienestar social y pleno goce de sus derechos.

El tercer propósito es mostrar los resultados de la investigación adelantada por el Observatorio de Participación y Reparación Individual y Colectiva; que nace del convenio tripartito de donación USAID, CODHES y la Corporación Universitaria del Meta, una alianza estratégica para desarrollar el Proyecto del Observatorio de Participación y Reparación Individual y Colectiva, en los municipios de San José del Guaviare, Villavicencio y Puerto López, Meta.

Al final se presentan los resultados a 2016 de las mesas de trabajo provenientes de las organizaciones de víctimas, defensoras de derechos humanos y sujetos de reparación colectiva. Se concluye que, después de haber analizado el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, es claro el papel que juega la participación democrática; las falencias que se encontraron indican que se debe reforzar con herramientas como la Ley de Participación Ciudadana.

### **Palabras Clave**

Participación ciudadana, democracia, ley, conflicto, paz, grupos sociales, consejos de participación, subjetividad política, sujeto político.

## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

---

En una investigación judicial sobre el conflicto y posconflicto vivido en Guatemala, Benítez (2016) habla sobre la importancia que tienen los escenarios de participación ciudadana en la construcción de paz y que los actores busquen espacios donde puedan expresar sus demandas, por lo que se hacen vitales las manifestaciones sociales que faciliten la ejecución de las estructuras ya existentes. Así mismo, insiste en la importancia de crear nuevos espacios y herramientas que sirvan de puentes para la interacción entre los actores y su entorno.

Se hace evidente que durante los años en que el conflicto fue más intenso en Guatemala, las oportunidades políticas y los escenarios donde se pudiera dar una relación recíproca entre los actores y el entorno social fueron nulas, pues el Gobierno cerró dichos espacios. Este régimen restrictivo impidió los canales de participación entre víctimas o victimarios, o entre victimarios y Estado, o víctimas y Estado. De igual forma, se hizo evidente la ausencia de la institucionalidad con relación a los derechos humanos.

En cuanto a las iniciativas sociales frente a la violencia, el texto expresa que la estrategia social se dio de forma diferente a lo largo de todo el conflicto. Muchos actores prefirieron el exilio y otros trabajar desde la clandestinidad, para hacer una búsqueda de la verdad o para manifestar su pensar ante el Gobierno. Solo fue hasta los años 60 (Reyes del Valle, 2013, p. 308) cuando en la sociedad guatemalteca se dio inicio a movimientos sociales con los estudiantes de la Universidad de San Carlos. Esta manifestación fue considerada como antecedente de los comités de víctimas.

El papel de la sociedad civil en el proceso hacia la democratización fue en un principio casi nulo, dado que la represión que se vivía en el país para esa época, había destruido los movimientos sociales que se habían logrado consolidar. Sin embargo, a mediados de 1996, con la terminación del proceso de pacificación, diferentes actores de las organizaciones sociales empezaron a tomar fuerza en lo que se conoce como posconflicto.

Londoño Osorio (2017) propone una carta de navegación para dar claridad a los procesos que se llevarán a cabo en el posacuerdo en Colombia. No obstante, el documento fue realizado con base en el acuerdo que se firmó el 26 de septiembre de 2016 en Cartagena. En la agenda de los diálogos de paz, en el punto número dos del acuerdo, quedó estipulada la “Participación política y apertura democrática”. El objetivo principal de este punto es buscar que la conflictividad no vaya ligada a la política a través de las armas o de

la violencia en general. Por tanto, lo que se pretende con este punto específico del acuerdo, es la creación de nuevas fuerzas sociales bajo un marco institucional.

Para dar efectividad a la ejecución del acuerdo de paz y entender lo que viene en materia de reformas, es necesario identificar los ejes fundamentales citados en el punto número dos del acuerdo final. Uno de ellos se refiere a la participación ciudadana, aspecto que se resalta, por ser el pilar de este análisis.

Con el acuerdo de paz se pretende, en el segundo pilar del punto dos, que haya un incremento de la participación ciudadana, con lo cual se promueve la consolidación de la paz en el marco de la Constitución Política de 1991. Para lo anterior, es importante otorgar las garantías a los diferentes movimientos sociales y empoderar a los ciudadanos frente a los diversos mecanismos de participación.

Pérez (2017) analiza los procesos de paz que ha vivido América Latina en diferentes épocas. Se contemplan dos escenarios de conflicto, que por tener esta característica, demuestran el papel que ha tenido la democracia en cada uno de ellos. Por un lado, habla de cómo se buscó el fin del conflicto en sociedades donde el contexto era la eliminación de dictaduras militares, casos como Uruguay, Chile y Argentina y, por otro lado, aquellos procesos de paz derivados de conflictos que se presentaron por guerras civiles; tales son Guatemala, Nicaragua y El Salvador.



El análisis arrojó que en aquellos países donde el conflicto se desprendía de enfrentamientos por dictaduras militares, los escenarios democráticos se vieron perjudicados en su totalidad, lo que condujo a una anulación de los derechos más básicos de la humanidad. Por otro lado, se expone cómo Colombia es un caso particular, ya que, a pesar de haber vivido el conflicto durante varios años, las instituciones democráticas no se vieron fuertemente afectadas y lograron mantenerse a lo largo de este período.

La finalización del conflicto en El Salvador sufrió varios tropiezos. Uno de ellos fue la aprobación de la amnistía total por parte del Congreso, consentimiento que surgió después de que la Comisión de la Verdad de la ONU revelara que más del 83 % de los crímenes cometidos en el marco del conflicto fueron responsabilidad del Estado, del ejército y de los organismos de seguridad. Adicionalmente, la amnistía no cobijaba a guerrilleros que hubieran asesinado ciudadanos estadounidenses, situación que no fue bien recibida por parte de los ciudadanos.

Es debido a este tipo de irregularidades cometidas durante el proceso de paz de El Salvador, que se dio la necesidad de crear una propuesta democratizadora, en la cual se establecieran mecanismos de participación democrática que dieran paso a la ejecución de políticas igualitarias.

Otra dificultad que tuvo que afrontar El Salvador en el posconflicto, fue la fuerte brecha que existía entre las clases sociales y que evidenciaba el aumento de los índices

de pobreza que sufrían los salvadoreños. Esto era una muestra latente de que la participación política y ciudadana no estaba generando estrategias efectivas para la disminución de estas dificultades.

Por lo tanto, se concluye que “la exclusión económica y social se asocia con la exclusión política” (Pérez, citando al Banco Mundial, Informe de Desarrollo Humano, p. 5). Para contrarrestar ese fenómeno es necesario que la democracia vaya más allá de lo político y sea mucho más social.

## **LO PÚBLICO Y LO POLÍTICO EN UN ESTADO SOCIAL DE DERECHO**

La Constitución de 1991 estableció algunas herramientas que permitieron reevaluar el concepto de democracia participativa, y por ende el papel del ciudadano. Esto ha servido de marco para recrear el concepto de participación, la cual puede ser definida actualmente como una forma de intervención social que les permite a los individuos reconocerse como actores de un Estado Social de Derecho, con la irrenunciable tarea de abrir caminos para facilitar el ejercicio pleno de su ciudadanía en la construcción de lo público.

Es así como la participación puede asumir un papel determinante en la orientación de las políticas públicas y en la transformación de las relaciones entre la ciudadanía y el gobierno local y nacional. Esa posibilidad depende, sin embargo, de por los menos dos condiciones: de una parte, una decidida voluntad de los gobiernos (nacional, regiona-

les, municipales) de crear las oportunidades para el ejercicio de la participación. De otra, la existencia de ciudadanos y ciudadanas, de organizaciones sociales y de agentes participativos que hagan uso de esas oportunidades y las traduzcan en acciones encaminadas a democratizar la administración pública en pro de los más altos estándares del desarrollo humano, social y económico en nuestras regiones, y por ende del país.

Cotidianamente se hace uso del término –lo público– haciendo referencia al espacio público, a la opinión pública, el poder público, el orden público, los servicios públicos, los espectáculos públicos, las organizaciones públicas, etc. Sin embargo, en el proceso de formación, poco o nada se dice respecto de **lo público** y cuando se hace referencia a ello se le asume más bien como un postulado desde el cual se parte, sin entrar a problematizar las relaciones.

Hoy se hace necesario por lo tanto, entender el problema de **lo público**, en la medida en que en el conjunto de sociedades, se dan una serie de fenómenos entre los cuales se cuentan procesos de surgimiento de nuevos actores sociales y políticos; consolidación de tendencias económicas que redefinen la acción y la cultura política; nueva configuración de los ordenamientos político-jurídicos de las naciones y sus implicaciones para la organización de las sociedades; nuevas problemáticas de etnias, género, generación, medioambiente, localización y autonomía; otras formas de ejercicio y movilidad de **lo político** expresadas

y vinculadas por incremento de movimientos sociales, la ciencia y la tecnología, los medios de comunicación, las redes informáticas, las organizaciones transnacionales, entre otros.

Mientras en sociedades europeas la problematización de **lo público** ya cuenta con un acervo de conocimientos y tradiciones, en Latinoamérica las tendencias de reflexión sobre la ciudadanía, la multiculturalidad y los procesos de globalización, solo empezaron a tomar fuerza desde finales de los años ochenta. En Colombia se atisba una aproximación en trabajos sobre movimientos sociales, cultura política, espacio y cultura urbana, procesos de participación y nuevo ordenamiento institucional y jurídico, medios masivos de comunicación y poder social, globalización y refuncionalización de los campos de acción del Estado colombiano; ámbitos que ya cuentan con unos desarrollos disciplinarios que permiten garantizar que haya material y personas que puedan ocuparse de su análisis y tratamiento especializado.

## SUJETOS DE LA POLÍTICA

En este marco de planteamientos, el sujeto de la política es aquel individuo capaz de actuar sobre sí, con los otros y lo otro. Este sujeto de la política se construye en relación con otros en un contexto histórico particular sobre el cual tiene conciencia y actúa en pro de su transformación. Por tanto los sujetos de la política son aquellos individuos que asumen la ampliación y cuidado de la vida como un asunto

colectivo y por tanto, reconocen y participan de la creación de marcos de sentido y actuación compartidos. Sujetos políticos que reconocen las tensiones y contradicciones de la historicidad y la propia biografía, que procuran acciones que les permitan ampliar el ángulo de mirada desde el que cada uno/a se ubica en el mundo y a los otros y lo otro en él.

Pero más que un sujeto político, lo que necesitamos es de la configuración de ciudadanos críticos cuya subjetividad política sea el resultado de un proceso constitutivo y de expresión de sentidos y acciones que construye cada individuo sobre su ser y su estar en el mundo, a partir de las interacciones con otros y otras, en contextos socio-históricos particulares (Alvarado, Ospina, Botero y Muñoz, 2008; Berger y Luckmann, 2003), en la construcción intersubjetiva de la pluralidad humana, expresada en las múltiples formas de ser, significar, comprender, hacer, aparecer y enunciar el mundo; como construcción humana del ser con otros en el mundo.

Dice Foucault (2005) que la educación debería ser formación para la capacidad de decidir, de los sujetos para conocer y pensar críticamente, para nombrar y lenguajear el mundo, para expresar sus emociones y sentimientos, para involucrarse en el destino de los otros, para actuar con otros, por otros o para otros, para romper los muros de la vida privada y encontrar sentido en la construcción política de los escenarios públicos en los que pueda jugar la pluralidad como acción y como narrativa, de lo que nos di-

ferencia y de lo que nos permite reconocernos como parte de una sociedad democrática.

Una cultura política en que las nuevas generaciones tengan autonomía y conciencia histórica, con capacidad para plantearse utopías en el espacio de lo público como escenario de realización de lo político y la negociación del poder. Es así que la subjetividad política anuncia un doble movimiento del sujeto, mientras se autoproduce, produce también la historia que comparte con otros. En este sentido, la subjetividad política hace alusión a la producción y transformación permanente del sujeto diferenciado y del sujeto situado, esto es, del sujeto político.

En diferentes lugares de interpretación de la relación ética y moral (Rubio Carrecedo, 2000; Bárcena y Mélich, 2003), está la idea de que a toda deliberación moral le subyace un sentido profundo de sujeto, sociedad y principio que, no solo configura la conciencia moral de los individuos pertenecientes a una sociedad, sino que promueve una serie de principios a partir de los cuales orientar la convivencia, la organización de país y los procesos de formación ética. Se trata de unas ideas regulativas de la búsqueda de la felicidad y la vida buena Aristóteles (trad. en 1988), del ser dignos de felicidad (Kant, 1961), de participar en los procesos deliberativos de construcción de los acuerdos normativos (Habermas, 2003), de asumir una noción de justicia y equidad (Rawls, 1997), de reconocer la esencia humana de la diversidad cultural e incluirla como parte importante

de la construcción de una sociedad democrática (Honneth, 2003, 2006).

Estas orientaciones normativas configuran variadas fuentes de sentido que se requieren para formalizar un proceso de educación ética-moral. Se trata de aspectos históricos (contexto religioso, identitario y simbólico de las comunidades), aspectos consustanciales a la vida humana (lo genético, el carácter, las estructuras del yo, las estructuras mentales, las motivaciones, las pasiones) y aspectos relacionados con la comunidad de referencia (los valores, principios y normas sociales, los mecanismos de apropiación de los marcos valorativos, las estrategias de control y mantenimiento del orden social).

El abordaje del desarrollo moral significa tener en cuenta la realización de diversos factores que lo estructuran, pues en él no solo convergen elementos de orden filosófico, que aportan argumentos a la reflexión, a la disertación y a la justificación moral, sino elementos de orden sociológico, que aportan al proceso de socialización y construcción de identidad, bajo los presupuestos del reconocimiento y la convivencia, y elementos de orden psicológico, que favorecen la reflexión sobre cómo se estructura un juicio moral, y cómo, a partir de esa estructuración, un sujeto avanza en la comprensión del mundo. Esta comprensión del mundo se lee en la justicia y en la reciprocidad y se manifiesta en actitudes y comportamientos morales, que tienen en cuenta al

otro como un legítimo diferente con el cual poder construir un mundo más humano.

En cuanto a nosotros, como integrantes de la comunidad académica unimetense tenemos el deber político y ético de desarrollar una mirada sociohistórica sobre las relaciones entre educación y cultura política con el objeto de identificar cómo nuestros discursos y las prácticas pedagógicas interpelan y aportan a la constitución de una cultura política y a la formación de identidades y de actores políticos, con el fin de contribuir desde nuestro rol como docentes y como investigadores a la constitución de un sentido de lo público y a la incorporación de herramientas sociales para su desarrollo en nuestros estudiantes. De tal forma que, antes que inmigrar y abandonar a su suerte un país que solemos caracterizar simplemente como violento y corrupto como parte de una mirada reducida de lo que realmente somos como sociedad y como nación, que nosotros como comunidad académica logremos estar en capacidad de asumirnos como integrantes de una sociedad cuyo desafío histórico nos interpela a todos en relación con la región y con el país.

## **GENEALOGÍA DEL CONCEPTO PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

La participación ciudadana nace del concepto de democracia, aproximadamente desde la Grecia clásica en el siglo V a.C., pero logró la plenitud de su expresión en Atenas. Este ejercicio de participación y democracia se daba cuando los



ciudadanos se reunían para discutir asuntos de la comunidad; posteriormente esto dio lugar a la llamada *Democracia sin Estado* en donde el ciudadano “representaba una figura total cuya identidad no admitía distinción entre lo público y lo privado” (Godoy, 2008, p. 3). Aquellos ciudadanos se reunían para discutir temas de políticas y la creación o modificación de leyes.

Después en Roma nace el concepto *res pública*, que introduce la idea de gobierno mixto, cuya función principal era representar los intereses de la comunidad. Es en esta etapa de la historia en la que la democracia y la participación fueron protagonistas de los gobiernos, pero al llegar a la Edad Media, la democracia fue dejando aquel protagonismo, pues ya los llamados a reunirse para tomar decisiones eran la nobleza, el clero y la burguesía.

A finales de la Edad Media e inicios del Renacimiento, se dio una transformación en el modo de ver la participación política hacia un carácter más reflexivo, e incluso se incrementó el interés de la ciudadanía por participar activamente; sin embargo, el hecho puso en duda si se contaba con instituciones políticas o del Estado que tuvieran la capacidad de dar forma a esa demanda de la comunidad.

De esta nueva realidad, escritores de la época como Montesquieu, Hamilton, Madison, Tocqueville, entre otros, cuestionaron la capacidad que tenían las instituciones

del momento para canalizar y dar vida a la participación popular, ya que estaba dispuesta para una porción muy restringida de la población.

Se puede inferir con esta breve reseña cuáles fueron los antecedentes de la participación ciudadana a nivel global, la cual estuvo sometida a las características y circunstancias específicas de cada país.

Es también un concepto que ha evolucionado con los cambios de valores que han marcado la vida de las sociedades. Sin embargo, a pesar de estas oscilaciones de la historia y de los cambios de valores, se puede afirmar que en nuestros días la legitimidad de los regímenes políticos está definida en función de la capacidad de participación política de su ciudadanía (Contreras, 2017, s.p).

En Colombia, la participación ciudadana se dio como consecuencia de acontecimientos políticos. A partir de 1970 la crisis política de la época puso en evidencia que la estructura estatal no respondía a las necesidades socioculturales, económicas y políticas, como lo demuestran los siguientes casos. En 1975, el auge de los movimientos laborales y cívicos. Entre 1986 y 1990, Virgilio Barco firmó los primeros acuerdos con el M-19 y el ELN, lo que dio paso a la Constitución Política de 1991, que, entre otros puntos, desarrolló conceptos como derechos humanos, participación ciuda-

dana y soberanía popular. En 1993, fruto de varios informes, se evidencia la necesidad de incrementar los índices de participación ciudadana.

En 2003 nace la Ley Estatutaria 850 (Congreso de Colombia, 2003) de veedurías revisada por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-292 de 2003, del Magistrado ponente Eduardo Montealegre Lynett; en ella se garantizan los espacios de la participación ciudadana y de los derechos políticos como un mecanismo de control ciudadano.

Llega entonces la Ley Estatutaria 1757 de (Congreso de Colombia, 2015), que representa un mejoramiento del marco legal para la promoción, el ejercicio y la protección del derecho que tienen los colombianos a participar en asuntos públicos. La participación ciudadana, por tanto, es la oportunidad que tiene la ciudadanía de hacer parte de la toma de decisiones y la ejecución de los asuntos públicos en las diferentes fases; es así como los individuos intervienen en representación de sus intereses, por medio de grupos o colectividades.

## **PARTICIPACIÓN Y SUBJETIVIDAD POLÍTICA**

La política se configura entonces, como un ámbito del mundo en el que los hombres son primordialmente activos y le otorgan a los asuntos humanos una durabilidad que de

otra forma no sería posible (Kohn, 2001). En este sentido, la política trata fundamentalmente del estar juntos los unos con los otros, con los diversos (Arendt, 1998; Arendt, 2001a), por ello, la política es actividad en la esfera pública en tanto que permite a cada individuo, mediante sus discursos y acciones, presentarse ante los otros como un sujeto con identidad propia, que debe ser reconocido por ellos. Vista así, la política es un espacio para la libertad, no un espacio de prescripción de principios, ni de configuración de una estructura vertical de poder como el caso de los totalitarismos (Arendt, 1997, 2001a, 2001b; Kohn, 2001).

En este orden de ideas, la política es “una construcción entre los hombres, porque el hombre por sí solo es apolítico, no hay en él una esencia política” (Arendt, 2001a). Por tanto, la política se establece como relación en la que una pluralidad de hombres y mujeres discuten y actúan sobre los asuntos públicos de interés; por consiguiente, la acción política queda condicionada por las múltiples y diversas voluntades que, por momentos dificultan el logro de los objetivos comunes, y en otros, la facilitan; desde este horizonte, la política no es una relación entre dominadores y dominados.

Por lo tanto,

ser libre en un mundo plural significa ser capaz de comenzar algo nuevo, de actuar, porque cuando un hombre y una mujer actúan son libres. La acción, dice Arendt, se revela como libertad y permite que los sujetos configuren la vida en sociedad. (Arendt, 1998, pp. 21,22,74)

En este escenario, los imaginarios sociales se configuran como el fundamento y expresión de la creación de la sociedad que surge entre lo singular y lo social, la psique y lo instituido. El acontecimiento se introduce cuando aparece el sentido, no hay acontecimiento sin mundo común, es inseparable de la imprevisibilidad y de la fragilidad de la acción y de las palabras que vinculan a los individuos entre sí.

En palabras de Arendt,

solo hay acontecimiento cuando se introduce sentido o, lo que es lo mismo, no hay acontecimiento sin mundo común; es decir, el acontecimiento es inseparable de la imprevisibilidad y de la fragilidad de la acción y de las palabras que vinculan a los individuos entre sí. (...) Acontecimiento es lo que sobreviene o adviene en el tiempo humano. (Arendt, 1997, p. 32)

Los sujetos de esta política son considerados aquellos individuos que se identifican con otros, que se “sabe históricamente”, que se piensan con otros y pueden sentir con otros. Estos sujetos generan acciones tendientes a romper los muros de la individualización y la privatización de los derechos. Esto implica que los sujetos de la política son aquellos individuos que se hacen cargo de la vida y responden por su ampliación. Y para ello el sujeto de la política requiere desarrollar conciencia, afectos y relaciones que le permitan reconocer los límites de su corporalidad.

## DISCUSIÓN

El Sistema Universal de los Derechos Humanos establece el acceso a la justicia como garantía de los derechos sociales. Se trata de garantizar la tutela judicial efectiva de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de las personas dentro de los sistemas de justicia de los Estados. Hoy en día, los derechos sociales son considerados verdaderos derechos humanos subjetivos a nivel internacional y derechos fundamentales en diversas constituciones nacionales. Arango (2005) en su revisión sobre la disputa que estos derechos han tenido a nivel nacional e internacional en las postrimerías del siglo XX, afirma:

[...] Numerosas constituciones latinoamericanas y de Europa del Este luego de la caída de los regímenes militares y de la disolución de la Unión Soviética, otorgan a los derechos sociales un estatus jurídico equivalente a los derechos de libertad. Sucesivas formas constitucionales en Latinoamérica –Brasil (1988), Colombia (1991), Perú (1993), Argentina (1994), Venezuela (1999), Ecuador (2008), Bolivia (2009)– y en Europa Oriental reconocen implícitamente derechos sociales fundamentales. Por su parte, la Declaración y Programa de Acción de Viena (1993) exhorta por una interpretación de los derechos

humanos según los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia. (Arango, 2005, p. 1682)

En este sentido, la concretización de los derechos sociales puede interpretarse como una garantía de sociedades más justas y equitativas, dado que su fin axiológico está encaminado a minimizar la brecha de la desigualdad material. John Rawls, en su *Teoría de la Justicia*, deja entrever que:

La forma de abordar las desigualdades sociales con el objetivo de lograr la igualdad material, es la aplicación de la discriminación positiva, esto es: estableciendo otras desigualdades que equilibren la desprotección de los sujetos. Esta discriminación positiva se orientaría a atender los derechos sociales de quienes no tienen los medios económicos para hacerlo por su propia cuenta. (Rawls, 1997)

Sobre esta base, los derechos económicos, sociales y culturales dejan de ser postulados normativos y se convierten en estándares que miden la justicia social. Ahora bien, esto no quiere decir que los derechos sean absolutos en el sentido en el que deban triunfar invariablemente frente a cualquier coyuntura o contexto. Sin embargo, cuando se está frente a derechos a cargo del Estado, el peso que tales

prerrogativas asumen, cara a cara con otros objetivos políticos, es especialmente imperativa.

El reconocimiento de los derechos sociales, humanos y fundamentales, ha sido una lenta pero segura conquista en la dialéctica histórica del siglo pasado, paralelamente con el discurso y la práctica de los derechos en general.

## **PARTICIPACIÓN CIUDADANA: UN ESCENARIO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ EN COLOMBIA**

En las negociaciones del Gobierno con las FARC-EP, el objetivo era terminarlas con el producto final de un acuerdo, que duró cuatro años y que fue sometido a la voluntad de los ciudadanos mediante la votación de un plebiscito; no obstante, el pueblo colombiano dijo NO, mayoritariamente al acuerdo<sup>1</sup>. Posteriormente, fue expuesto a unas modificaciones que se construyeron en una nueva mesa de diálogos que involucraba al Gobierno y a quienes encabezaron la campaña del NO al plebiscito. El resultado de estas mesas de diálogo fue el consentimiento de un acuerdo final

---

1 Se hace referencia al Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera firmado el 24 de septiembre de 2016, donde se sometía a votación seis puntos: 1. Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral 2. Participación política: apertura democrática para construir la paz 3. Fin del conflicto 4. Solución al problema de las drogas ilícitas 5. Acuerdo sobre las víctimas del conflicto 6. Implementación, verificación y refrendación, más el proyecto de Ley de amnistía.



el 24 de noviembre de 2016, lo que dio inicio a la etapa del posacuerdo en Colombia<sup>2</sup>.

Para que el posconflicto no se quede solo en el papel, es necesaria una modificación social, política y cultural; asimismo, es fundamental incluir una pedagogía de tolerancia y aceptación a la controversia. Solo hasta ese momento los colombianos podremos hablar de vivir en el posconflicto. También es importante que el país conozca en gran parte, las dimensiones de su historia, y más importante aún, desarrollar estrategias que eviten la repetición de escenarios de conflictividad que nos lleven nuevamente a la violencia.

Es aquí donde la Ley Estatutaria 1757 de 2015 (Congreso de Colombia, 2015) de participación ciudadana, entra a ejercer un papel protagónico en el escenario del posacuerdo en Colombia. La Ley se creó como una necesidad de vincular a todos los mecanismos de participación de una manera más flexible; de tal forma que la ciudadanía y las diferentes organizaciones sociales, entre ellas las víctimas, pudieran acceder, opinar, sugerir y tomar decisiones frente a los procesos gubernamentales de los municipios, distritos, departamentos y localidades. La Ley viene con innovaciones en cuanto a la aplicación de la institucionalidad

---

2 Lo que en el presente texto se entiende por posacuerdo, es la etapa seguida de la creación, modificación y posterior firma del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera; escenario en el que se desarrolló el presente estudio.

---

para el manejo de las políticas públicas de participación y amplía el concepto de participación, como un derecho de los colombianos.

En el acuerdo final firmado el 24 de noviembre de 2016, en el punto dos, llamado Participación Política: apertura democrática para construir la paz, se da la entrada a la normatividad relacionada con la participación. Específicamente, el acuerdo de paz en el numeral 2.2.6 se refiere a la política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa: “La promoción de buenas prácticas de planeación participativa es clave para la profundización de la democracia en Colombia” (Presidencia de la República y Estado Mayor Central de las FARC-EP, 2016, p. 48). Si se tiene en cuenta que ese ejercicio se daría en cada territorio, es indispensable que los entes territoriales gesten las estrategias que lleven a cabo todo el acuerdo.

Para entender la problemática que se pretende analizar, es importante hablar de un elemento que ha llevado a Colombia a modificar y crear leyes en el marco del conflicto y su vivencia en el país durante más de 5 décadas. Este elemento está asociado a diversas problemáticas sociales, culturales y políticas. Un conflicto que ha afectado al territorio colombiano, no con la misma intensidad en todas sus regiones, pero en general este flagelo lo ha padecido el país entero; un conflicto que se generó por las diferentes visiones políticas y sociales de sus actores y la casi inexis-

tente presencia de escenarios en donde ambos actores de la guerra pudieran conciliar sus ideales y objetivos.

Lo que muestra la historia del país es cómo estos actores escogieron caminos opuestos para luchar por sus ideales, creencias y objetivos. Algunos prefirieron las armas y otros respondieron con violencia, generando más violencia. El número de víctimas a causa de este conflicto ha sido de parte y parte. Por un lado, la guerrilla ha tratado de argumentar el accionar bélico como defensa de sus ideales, que dieron inicio a este período de la historia en Colombia.

Después de varios intentos por establecer unas mesas de negociación para dar fin al conflicto armado, solo hasta el 2012 se presentó una clara oportunidad de instaurar escenarios de conciliación. Los actores protagónicos de la guerra tuvieron la oportunidad de negociar una dejación de armas y una inclusión en el ejercicio político. Fue entonces que, a partir de esta fecha, se dio paso a las negociaciones y a la creación de un acuerdo de paz.

El objetivo era finalizar las negociaciones y con el producto final de un acuerdo construido, que duró cuatro años, que fue sometido a la voluntad de los ciudadanos mediante la votación de un plebiscito; esta fue una iniciativa del presidente. No obstante, el pueblo colombiano dijo NO mayoritariamente al acuerdo. Posteriormente, fueron expuestas unas modificaciones que se construyeron en una nueva mesa de diálogos que involucraba al Gobierno y a quienes encabezaron la campaña del NO al plebiscito. El resulta-

---

do de estas mesas de diálogo fue el consentimiento de un acuerdo final el 24 de noviembre de 2016, lo que dio inicio a la etapa del posacuerdo en Colombia.

Como se pudo demostrar en los antecedentes de los diversos procesos de paz y dejación de armas en Latinoamérica, la participación de las diferentes organizaciones sociales y los escenarios de democracia y de política tomaron mucha fuerza.

## **REFERENTE NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

Decreto 1306 de 1980: estableció que la población de las ciudades podría participar en la formulación de los planes integrales de desarrollo urbano.

Ley 11 de 1986 (Ley de Régimen Municipal): una de las piezas claves del proceso de descentralización del Estado colombiano (Congreso de Colombia, 1986).

Constitución Política de 1991: artículo 1, título II de los derechos, las garantías y los deberes; artículo 40, título IV de la participación democrática y de los partidos políticos. Artículos 103 y 105 (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Ley 134 de 1994: por la cual se dictan los mecanismos de participación ciudadana (Congreso de Colombia, 1994).

Sentencia C-180 de 1994: revisión constitucional del proyecto de Ley Estatutaria No. 92/1992 Senado-282/1993 Cámara, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Magistrado ponente, Hernando Herrera Vergara.

Ley 850 de 2003: por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas, veedurías ciudadanas municipales, departamentales y nacionales (Congreso de Colombia, 2003).

Sentencia C-292 de 2003: revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley 022 de 2001 Senado, 149 de 2001 Cámara, por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. Magistrado ponente, Eduardo Montealegre Lynett.

Ley 1757 de 2015: integración de mecanismos, herramientas e instancias para que la ciudadanía ejerza el derecho a intervenir, mecanismos de participación ciudadana directa, rendición de cuentas y control social y la coordinación para la participación ciudadana (Congreso de Colombia, 2015).

Sentencia C-150 de 2015: Por medio de la cual la Corte Constitucional examinó el Proyecto de Ley Estatutaria sobre mecanismos de participación ciudadana, que modifica las reglas hasta ahora vigentes. Magistrado ponente, Mauricio González Cuervo.

## LINEAMIENTOS DE LA CREACIÓN DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Colombia ha sido un país que a lo largo de la historia ha desarrollado diversos métodos de participación ciudadana. El Decreto 1306 de 1980 estableció que la población de las ciudades podría participar en la formulación de los planes integrales de desarrollo urbano (Lineamientos para la creación del Sistema Nacional de Participación Ciudadana/ documento técnico de soporte Convenio F-052 de 2016 suscrito entre el Ministerio del Interior y la Fundación Foro Nacional por Colombia, diciembre de 2016).

Fue con la promulgación de aquel decreto que el país aumentó la oferta de mecanismos de participación ciudadana y abrió los espacios para que la ciudadanía interviniera activamente en procesos que solo le competían al Estado. Con relación a lo anterior, se dio inicio a las Juntas Administradoras Locales con su respectiva reglamentación; igualmente, a la participación de los usuarios en las juntas directivas de las empresas municipales que prestan servicios públicos, entre otros puentes de participación. Estas acciones crearon la Ley de Régimen Municipal 11 de 1986 (Congreso de Colombia, 1986).

La Constitución Política de 1991 llegó con la definición y reglamentación de la participación ciudadana como pilar de la construcción de país. Para acceder a estos espacios, basta con ser ciudadano colombiano y que represente diferentes

sectores sociales, culturales y políticos. Aproximadamente diez años después se aprobaron más de cincuenta leyes que estipulan los diferentes mecanismos de participación y espacios en el ámbito nacional, distrital, departamental y municipal. Sin embargo, a pesar de existir nuevas oportunidades para una participación activa de los asuntos de interés colectivo, fue evidente el desinterés de la ciudadanía por concurrir a estos escenarios.

Así lo demostró un estudio de la Misión de Observación Electoral (2012). La ciudadanía prácticamente no utilizó los mecanismos de participación directa instituidos por la Ley 134 de 1994. A excepción de numerosas iniciativas de revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores, ninguna de las cuales prosperó (Misión de Observación Electoral, 2012).

La causa de la escasa intervención ciudadana se debe a varios factores: uno de ellos es el desconocimiento de las leyes creadas para este propósito, por lo que se hace necesario adelantar un proceso que haga más visible estas leyes y cuente con una pedagogía para que el ciudadano del común, el líder comunitario que representa el sector en donde vive, y todas aquellas organizaciones sociales, puedan utilizar la norma como una herramienta efectiva para acceder al Estado e intervenir en sus políticas. Adicionalmente, es necesario que cada sector de la población esté debidamente organizado y tenga su representación. Así, cada una de las organizaciones sociales existentes pueden,

---

mediante las facultades legales que el Gobierno brinda, reclamar y hacer valer sus derechos.

Cuando los sectores sociales comprendieron la necesidad de agremiarse y agruparse para acceder de manera eficaz a la participación ciudadana, comenzaron a nacer grupos de veedurías y comités que representaban los intereses de la comunidad. No obstante, el trabajo entre las instituciones, la administración y las organizaciones sociales no era articulado, lo que provocó un fenómeno individualista, ya que solo se representaban intereses de carácter personal que beneficiaban a unos cuantos y no a la totalidad de la comunidad.

Adicionalmente, se dio un interés clientelista en este proceso, así que fue necesario articular todos los esfuerzos para facilitarle a los ciudadanos, no solo la interpretación y la aplicación de la norma, sino también la conformación de organizaciones sociales en las cuales se diera una representatividad de manera equitativa e igualitaria. Una vez conformadas, se reglamentaron espacios en los cuales hubiera voz y voto para exigir el cumplimiento de sus derechos, para intervenir en la gestión pública de las respectivas regiones, formular políticas y hacer control social, entre otros.

Con relación a lo anterior se dio la creación de políticas públicas en las que:

El sistema tendría a la cabeza un Consejo de Participación Nacional, y los Consejos de Participación municipales y



departamentales, deberían organizar un encuentro anual de participación ciudadana, en el que se discutirían los grandes temas del país o de las regiones y municipios, y se delinearían contenidos de política pública hacia el futuro. (Velásquez y González, 2015, p. 56)

Al preguntarnos ¿Por qué es importante en Colombia un Consejo Nacional de Participación Ciudadana?, podemos decir que el país actualmente cuenta con aproximadamente 123 instancias de participación ciudadana que se desarrollan en lo nacional, distrital, departamental y municipal, respectivamente (cifras aportadas por el Foro Nacional por Colombia en noviembre de 2016). Tal como se mencionó anteriormente, la falta de participación genera una fragmentación entre las instancias, las organizaciones sociales, las instituciones y la administración.

Una vez avanzaron los diálogos de paz en La Habana a comienzos de 2013, se dio un incremento de la participación ciudadana en diferentes escenarios como fueron: las protestas pacíficas, manifestaciones, movilizaciones por la paz y diferentes acciones sociales. La comunidad intervenía en la realidad del país y era evidente la inconformidad y conflictividad que se estaba gestando en el territorio; ejemplo de estas manifestaciones fueron el paro agrario y el paro de transportadores de 2016.

En estos casos hubiera sido fundamental la creación de mesas de diálogo donde los representantes hubieran dado a conocer las peticiones y trabajado articuladamente con el Gobierno Nacional; sin embargo, no existieron las mesas. Estos ejemplos demuestran porqué es fundamental la creación en Colombia de este tipo de escenarios.

### **Requisitos y objetivos de la creación de los consejos de participación ciudadana, artículo 79**

Los miembros de estos consejos son: a) El Ministro del Interior, quien lo presidirá y convocará, o su delegado; b) El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, quien ejercerá como secretaria técnica; c) Un gobernador elegido por la Federación de Departamentos; d) Un alcalde elegido por la Federación Colombiana de Municipios; e) Un representante de las asociaciones de víctimas; f) Un representante del Consejo Nacional de Planeación o las asociaciones de consejos territoriales de planeación; g) Un representante de la Confederación Comunal; h) Un representante de la Asociación Colombiana de Universidades ASCUN; i) Un representante de la Confederación Colombiana de las ONG o de otras federaciones de ONG; j) Un representante de las federaciones o asociaciones de veedurías ciudadanas; k) Un representante de los gremios económicos; l) Un representante de los sindicatos; m) Un representante de las asociaciones campesinas; n) Un representante de los grupos étnicos; o)

Una representante de las asociaciones de las organizaciones de mujeres; p) Un representante del consejo nacional de juventud; q) Un representante de los estudiantes universitarios; r) Un representante de las organizaciones de discapacitados; s) Un representante de las Juntas Administradoras Locales.

### **La conformación de los consejos de participación ciudadana en departamentos, distritos y municipios, artículos 81, 82**

Se crearán estos consejos en los municipios de categoría especial, de primera o segunda; los cuales se encargarán, junto con las autoridades competentes, de la definición, promoción, diseño, seguimiento y evaluación de la política pública de participación ciudadana en sus territorios, así como con la articulación con el Consejo Nacional de Participación. En la composición estarán miembros permanentes, quienes ejercerán funciones equivalentes a las de los miembros señalados para el Consejo Nacional de Participación en lo departamental, distrital y municipal. Dicha composición seguirá las mismas reglas que han sido establecidas para el CNP.

Artículo 83: El Ministerio del Interior o las Secretarías que se designen en las entidades territoriales para tal fin, pondrán en funcionamiento los respectivos consejos de participación dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la ley (Congreso de Colombia, 2015).

---

La promoción de la participación ciudadana en las administraciones departamentales, municipales y distritales, artículos 86 y 88: en todos los distritos y municipios de categoría especial, de primera o segunda, habrá un sistema de participación ciudadana integrada por los espacios municipales o distritales de deliberación y concertación. Adicionalmente, la promoción del derecho a la participación ciudadana en las unidades territoriales (departamentos, distritos y municipios) dependerá de las Secretarías que se designen para tal fin.

Desde este marco normativo, para establecer los aspectos relacionados con la participación ciudadana en el posacuerdo, es necesario hacer un breve análisis del punto número dos del acuerdo final denominado *Participación política*: apertura democrática para construir la paz. Este punto toma como eje central la construcción de paz, la democracia participativa y sus espacios.

En el marco de la construcción del acuerdo de paz, tanto el Gobierno Nacional como las FARC-EP, concertaron la importancia de proteger, desarrollar e impulsar la participación ciudadana de manera tal que esta herramienta permita a la ciudadanía involucrarse activamente en la deliberación de los diferentes temas nacionales. En la misma medida fomentar la creación y consolidación de diferentes organizaciones sociales, vitales para que exista la representatividad de los diferentes sectores del país. Una vez estos dos primeros pasos sean ejecutados, es necesario que

el Gobierno Nacional garantice los espacios en los cuales la ciudadanía, en cabeza de las organizaciones sociales, pueda participar en la construcción de país.

Como se ha demostrado a lo largo de este capítulo, en los diferentes procesos de posconflicto que se han vivido en América Latina, el papel que juega la democracia participativa es fundamental y decisiva para el desarrollo positivo y efectivo de los procesos de paz. Es desde allí donde se pueden forjar los pilares para una sociedad más equitativa e igualitaria, con una participación activa y protagonista de los procesos políticos y gubernamentales. Surge así el siguiente interrogante ¿Cómo se construye la paz en un país que lleva más de 50 años en conflicto armado? Si bien la conflictividad es connatural al desarrollo sociocultural de la humanidad es desde las movilizaciones de acción política que se ha logrado incluir en la agenda pública, las problemáticas que aquejan a una comunidad. Pero es necesario que a ese diálogo se le brinden herramientas, mecanismos y espacios para que se convierta en propuestas que den solución a dichos conflictos. Por lo tanto, la construcción de paz requiere que la sociedad, que es el pilar del Estado, participe sin distinción de su condición política, cultural, económica, racial, sexual, física, cognitiva, etcétera.

Dentro del punto número dos del acuerdo son referentes al tema de este capítulo los siguientes numerales: 2.2.3:

Participación ciudadana a través de medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales; por medio de los cuales, deben promoverse valores cívicos y comunitarios, hacer énfasis en la multiplicidad de culturas, pensamientos, religiones. En pocas palabras, crear conciencia de las diferentes organizaciones sociales que deben representar los sectores del país.

2.2.5: Control y veeduría ciudadana: es fundamental que como parte de esa participación activa de la ciudadanía en los procesos que lleva a cabo el Gobierno, se haga también un control y veeduría para garantizar la transparencia y legitimidad del accionar del Estado colombiano.

Con relación a los numerales mencionados del punto número dos del acuerdo de paz, es claro cómo la Ley Estatutaria 1757 de 2015 (Congreso de Colombia, 2015) es una herramienta necesaria para el cumplimiento de este fin y que brinda a la ciudadanía instrumentos para participar y crear espacios efectivos, como son los consejos de participación ciudadana.



## PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN VÍCTIMA DE LA VIOLENCIA (CASO META)

A la fecha, según estadísticas de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV, 2017a) el número total de víctimas registradas en Colombia es superior a los 8 millones, casi el doble de los cálculos que se hicieron en el 2011, cuando fue promulgada la Ley 1448; toda vez que se estimaban cerca de 4,5 millones. Adicionalmente, el desplazamiento forzado es el hecho victimizante con mayor número de víctimas registradas; asciende a más de 6 millones de personas lo que indica la magnitud del fenómeno en nuestro país.

En el departamento del Meta a corte de junio 2016, el registro indicaba más de 218.000 víctimas incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV), de las cuales el 43 % corresponde a Villavicencio y el 3 % al municipio de Puerto López. Por otra parte, en cuanto al departamento del Guaviare, se evidencia un total de 32.130 víctimas incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV), de las cuales el 84 % corresponde a la capital San José del Guaviare<sup>1</sup>.

---

1 Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). Obtenido de Registro Único de Víctimas (RUV): <http://>



Los departamentos del Meta y Guaviare representan el 3 % del total de la población víctima incluida en el RUV a nivel nacional, pero al ponderarlo de acuerdo con la cantidad de habitantes de cada departamento, el peso porcentual se incrementa a cifras del 23 % para el departamento del Meta y 28 % para el Guaviare; razón por la cual es de vital importancia el diseño de políticas públicas efectivas en materia de participación y reparación integral a las víctimas de dichos entes territoriales.

## **OBSERVATORIO DE PARTICIPACIÓN Y REPARACIÓN INDIVIDUAL Y COLECTIVA**

Mediante convenio tripartito de donación, USAID, CODHES y la Corporación Universitaria del Meta se han aliado estratégicamente para desarrollar el Proyecto del Observatorio de Participación y Reparación individual y Colectiva en los municipios de San José del Guaviare, Villavicencio y Puerto López, Meta.

Es así como el Observatorio de Participación y Reparación de Víctimas del Conflicto tiene por objeto promover el diálogo social en torno a los procesos de reparación individual y colectiva en los municipios de Villavicencio, Puerto López y San José del Guaviare, a través de la investigación y difusión de información que favorezca la restitución y el goce efectivo de los derechos de la población víctima del conflicto armado.

---

[rni.unidadVictimas.gov.co/RUV](http://rni.unidadVictimas.gov.co/RUV)

Así mismo, la propuesta pretende evidenciarse como un esfuerzo de seguimiento desde la sociedad civil y la academia al diseño y la implementación de las políticas territoriales de reparación individual y colectiva de víctimas del conflicto armado. De esta forma el presente documento se configura como una herramienta valiosa para el debate público responsable y con el peso investigativo suficiente sobre los ejes neurálgicos de la reparación integral de esta población.

### **Metodología de recolección de información para las propuestas provenientes desde las organizaciones de víctimas, defensoras de derechos humanos y sujetos de reparación colectiva**

La consolidación de propuestas provenientes desde las organizaciones de víctimas, defensoras de derechos humanos y sujetos de reparación colectiva se logró bajo modelos de contrastación de fuentes de información y ejercicios de triangulación de información; por una parte la población víctima fue clave en el proceso, su participación en los diferentes espacios hizo que se consolidaran sus propuestas, pero era necesario cruzarlas con información de fuentes secundarias y con la lectura final del cálculo de indicadores sobre el goce efectivo de derechos que implementó el Observatorio.

Los dos foros de participación y reparación individual y colectiva, sumados a las 5 mesas de trabajo o talleres de participación en el 2016, se convirtieron en los escenarios idóneos para consolidar un trabajo articulado entre la academia, la institucionalidad y la población víctima; por tal

razón se llevó a cabo un ejercicio de diálogo abierto y construcción colectiva, logrando identificar las diferentes problemáticas que enfrenta la implementación de la Ley 1448 de 2011.

Para lograr lo anterior, fue necesario realizar mesas de trabajo integradas por cada uno de los representantes de la academia, institucionalidad y población víctima de los municipios focalizados, con el objetivo de consolidar recomendaciones y observaciones en cuanto al estado actual del goce efectivo de sus derechos. En los diferentes escenarios y encuentros, se sometía a debate preguntas dinamizadoras planteadas por el Observatorio, delimitadas dentro de tres grandes temas como lo son las medidas de asistencia, atención y reparación integral; sin embargo, también se daba el espacio para poder identificar el grado de participación real y efectiva que tuvieron las víctimas en la formulación de los PAT (Planes de Acción Territorial) y los PD (Planes de Desarrollo)<sup>2</sup> relativos a la atención de la población víctima dentro de cada ente territorial.

Es así como para la investigación adelantada por el Observatorio de Participación y Reparación Individual y Colectiva, la población se definió conforme a los registros de la Unidad de Atención y Reparación Integral para las víctimas, toda vez que se tomó como base el número total de personas registradas en el Registro Único de Víctimas (RUV) para cada uno de los municipios foco de trabajo

---

<sup>2</sup> Ley 1753 de 2015, artículo 1. Objetivos de Plan Nacional de Desarrollo.

(Villavicencio, Puerto López y San José del Guaviare) con corte al 2016.

De acuerdo con lo anterior, la población de interés para la investigación se distribuyó de la siguiente forma:

- Villavicencio: 95.328 víctimas registradas en el RUV.
- Puerto López: 5.887 víctimas registradas en el RUV.
- San José del Guaviare: 26.968 víctimas registradas en el RUV.
- TOTAL: 128.183 víctimas registradas en el RUV (en los tres municipios foco de trabajo).

Una vez fue definida o delimitada la población de interés, se estableció el correspondiente marco muestral, conforme a los listados actualizados del total de víctimas registradas en el RUV, discriminado por cada uno de los municipios foco de trabajo (información proporcionada por la Unidad de Atención y Reparación para las víctimas u otras fuentes secundarias que cuentan con información disponible sobre las víctimas en cada uno de los municipios).

En cuanto al instrumento de recolección de información de fuente primaria, se seleccionó la encuesta como el mecanismo más efectivo para obtener toda la información requerida en función del cálculo de la batería

de indicadores; la misma proporciona minuciosas descripciones de los fenómenos relacionados con el goce efectivo de derechos de la población víctima, y adicionalmente permite comparar la situación existente con las pautas aceptadas.

A continuación se presentan los resultados del indicador de participación para cada uno de los tres municipios foco de trabajo; es así como de entrada se evidencian niveles muy bajos de dicho indicador, tal como lo refleja el caso del municipio de Puerto López con un porcentaje del 17,45 %, en cuanto a la pertenencia a organizaciones de víctimas; mientras que para el caso de San José del Guaviare el indicador asciende al 26,12 %, y finalmente Villavicencio presenta el porcentaje más bajo con 13,32 %.

El indicador de socialización del protocolo de participación, en los municipios estudiados arrojó que del total de encuestados en Puerto López el 19,11 %, en San José del Guaviare el 20,84 % y en Villavicencio el 23,50 % se les ha dado a conocer los derechos a los que pueden acceder a las mesas técnicas, escenarios de política pública, entre otros.

En cuanto al indicador de participación efectiva en escenarios de política pública en el municipio de Puerto López fue de 13,85 %, en San José del Guaviare 12,14 % y en Villavicencio 12,53 %.

**Tabla 1. Participación de víctimas en escenarios de política pública**

NOMBRE DEL INDICADOR	FÓRMULA	RESULTADOS DEL INDICADOR		
		Puerto López	San José del Guaviare	Villavicencio
Organización. Porcentaje de personas víctimas que actualmente pertenecen a organizaciones de víctimas	Número de personas víctimas que actualmente pertenecen a organizaciones de víctimas / número de personas víctimas encuestadas * 100	17,45 %	26,12 %	13,32 %
Socialización. Porcentaje de personas víctimas a las cuales se le ha socializado el Protocolo de Participación	Número de personas víctimas a las cuales se les ha socializado el Protocolo de participación / número de personas víctimas encuestadas * 100	19,11 %	20,84 %	23,50 %
Incidencia. Porcentaje de personas víctimas que pertenecen a organizaciones de víctimas y han participado efectivamente en escenarios de política pública	Número de personas víctimas que pertenecen a organizaciones de víctimas y que han participado efectivamente en escenarios de política pública / número total de personas víctimas encuestadas * 100	13,85 %	12,14 %	12,53 %

Fuente: Adaptado de Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2017).

Es urgente la difusión masiva, no solo a las asociaciones del protocolo de participación de la UARIV, ya que la mayoría de víctimas no tiene conocimiento de su existencia y por ende desconoce el derecho que tienen a la participación.

La población víctima debe participar activamente en los diseños de la política pública referentes a la reparación integral en todos los niveles. De esta manera, la primera recomendación es que tengan representación activa en los concejos municipales y departamentales de política social, así como en los territoriales de planeación. De igual forma, se recomienda fortalecer las veedurías ciudadanas para el manejo transparente de los recursos destinados a la reparación integral de la población víctima.

En cuanto al resultado de las mesas de trabajo provenientes de las organizaciones de víctimas, defensoras de derechos humanos y sujetos de reparación colectiva sobre vivienda, salud, educación, generación de ingresos, reunificación familiar, participación, temas relativos a asistencia, gestión de subsidios, mecanismos de pago y ayudas humanitarias (giros), plan de atención, asistencia y reparación integral (PAARI), temas relativos al enfoque diferencial de género y orientación sexual, y finalmente temas concernientes a proyectos productivos y medidas de estabilización, dio los siguientes resultados:

**Tabla 2. Víctimas que cuentan con vivienda digna**

NOMBRE DEL INDICADOR	FÓRMULA	RESULTADOS DEL INDICADOR		
		Puerto López	San José del Guaviare	Villavicencio
Tenencia: porcentaje de hogares que cuentan con un justo título de su vivienda	Número de hogares víctimas que cuentan con justo título de su vivienda / total de hogares víctimas propietarios de vivienda encuestados * 100 (se entiende por justo título aquel que transfiere el dominio)	46,03 %	56,07 %	54,24 %
Hacinamiento: porcentaje de hogares en condiciones de hacinamiento	Número de hogares víctimas que se encuentran en condiciones de hacinamiento / total de hogares víctimas encuestados * 100 (se entiende que existe hacinamiento cuando el índice es superior a 2.4 personas por habitación)	36,01 %	31,66 %	27,42 %
Acceso a servicios públicos domiciliarios: porcentaje de hogares que cuentan con todos los servicios públicos básicos (energía, acueducto, gas y alcantarillado y recolección de basuras)	Número de hogares víctimas que cuentan con acceso a todos los servicios domiciliarios básicos (energía, acueducto, alcantarillado, gas domiciliario y recolección de basuras) / total de hogares víctimas encuestados * 100	36,29 %	13,19 %	98,69 %
Acceso a programas de vivienda de interés social: porcentaje de hogares que han sido beneficiados con programas de vivienda de interés social	Número de hogares víctimas que han sido beneficiados con programas de vivienda de interés social / total de hogares que postularon a programas de vivienda de interés social * 100	23,11 %	23,23 %	36,22 %

Fuente: Adaptado de Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2017).



El porcentaje de víctimas que cuentan con un justo título de vivienda (Escritura Pública) en el municipio de Puerto López es del 46,03 %, mientras que en San José del Guaviare asciende al 56,07 % y en Villavicencio 54,24 %.

Existen víctimas que habitan en condición de hacinamiento, situación que es considerada cuando las personas por habitación son superiores a 2,4, lo que quiere decir que el porcentaje de hacinamiento para el municipio de Puerto López es del 36,01 %, para San José del Guaviare del 31,66 % y Villavicencio del 27,42 %, lo cual refleja las precarias condiciones en las que habitan los diferentes núcleos familiares de la población víctima.

El porcentaje de hogares que cuenta con todos los servicios públicos básicos (energía, acueducto, gas, alcantarillado y recolección de basuras) en cada uno de los tres municipios es: Puerto López 36,29 %, San José del Guaviare 13,19 % y Villavicencio 98,69 %.

El porcentaje de hogares que ha sido beneficiado con programas de vivienda de interés social en el municipio de Puerto López fue 23,11 %, San José del Guaviare 23,23 % y Villavicencio 36,22 %, quienes aplicaron a programas sociales municipales, departamentales y/o nacionales.

Es importante hacer un estudio socioeconómico que permita identificar la capacidad real de endeudamiento de la población víctima a la hora de ajustar sus pagos, el cual puede obtenerse del mismo Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI), pero adicionalmente es vital que se realice una visita domiciliaria previa, con el fin de verificar el estado real en el que vive el núcleo familiar victimizado.

La aplicación de este estudio no puede ser excluyente con la población porque se requiere que sea factible para la población; es así como la comunidad solicita que se dé la oportunidad de diferir el pago en un determinado número de cuotas y que se les avise con mayor tiempo que deben reunir X cantidad de dinero, pues hay que entender que son familias en condición de vulnerabilidad, que no pueden reunir fácilmente la cantidad de dinero exigida para acceder a los programas de vivienda ofertados por los entes territoriales.

Se requiere un fortalecimiento institucional en que se evidencie claramente qué y cuáles son las responsabilidades de cada entidad en materia de vivienda, pues los entes territoriales no están siendo claros en su responsabilidad al respecto.

Es importante que, a la hora de asignar los cupos de vivienda, ellos, como población foco, cuenten con presen-

cia en calidad de veedores del proceso, para que se sientan seguros de que participaron en un proceso transparente y sin vicios. Se propone que el ejercicio se haga público, no solo para asegurar su transparencia, sino que tenga la participación y la discusión de la población víctima.

Se debe dar prioridad y más opciones de reubicación a la población que ha sido revictimizada, toda vez que, producto del mismo conflicto, se han visto en la necesidad de abandonar la vivienda otorgada por el Estado. Debe existir un trabajo conjunto entre víctima y entidad gubernamental, para lograr una asignación justa de cupos para vivienda de interés social a la población víctima del conflicto, garantizando una correcta asesoría con flexibilidad en requisitos para la aplicación de estos subsidios.

Se requiere igualmente una depuración efectiva de la base de datos correspondiente a las víctimas, garantizando de esta manera la transparencia en la asignación de cupos de vivienda.

Así mismo, se debe materializar el enfoque diferencial a la población vulnerable, haciéndola parte integral del proceso, con una adecuada caracterización y revisión; por ejemplo, asegurando que los cónyuges no apliquen a subsidios de vivienda por separado.

**Tabla 3. Salud de las víctimas del conflicto**

NOMBRE DEL INDICADOR	FÓRMULA	RESULTADOS DEL INDICADOR		
		Puerto López	San José del Guaviare	Villavicencio
Cobertura. Porcentaje de personas víctimas incluidas en el RUV, que cuentan con afiliación al sistema general de seguridad social	Número de personas víctimas incluidas en el RUV, que cuentan con afiliación al sistema general de seguridad social / Número total de encuestados por municipio (Villavicencio - Puerto López - San José del Guaviare) *100	96,40 %	99,47 %	95,04 %
Porcentaje de población víctima que pertenece al régimen de salud subsidiado	Número de personas víctimas pertenecientes al régimen subsidiado / número de personas víctimas incluidas en el RUV, que cuentan con afiliación al sistema general de seguridad social (Villavicencio - Puerto López - San José del Guaviare) *100	91,95 %	94,69 %	91,92 %
Porcentaje de población víctima que pertenece al régimen de salud contributivo	Número de personas víctimas pertenecientes al régimen contributivo / número de personas víctimas incluidas en el RUV, que cuentan con afiliación al sistema general de seguridad social (Villavicencio - Puerto López - San José del Guaviare) *100	6,61 %	5,04 %	7,16 %
Porcentaje de población víctima que se encuentra en régimen especial de salud	Número de personas víctimas que se encuentran en régimen especial / número de personas víctimas incluidas en el RUV, que cuentan con afiliación al sistema general de seguridad social (Villavicencio - Puerto López - San José del Guaviare) *100	1,44 %	0,27 %	1,10 %

Fuente: Adaptado de Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2017).

En cobertura de salud, las víctimas incluidas en el RUV que cuentan con afiliación al Sistema General de Seguridad Social para el municipio de Puerto López es de 96,40 %, en San José del Guaviare 99,47 % y en Villavicencio 95,04 %, situación que refleja que la mayoría de la población encuestada cuenta con servicio de salud en el momento que lo requiera.

La población víctima que se encuentra vinculada al régimen de salud subsidiada en Puerto López es de 91,95 %, en San José del Guaviare 94,69 % y en Villavicencio 91,92 %; en el régimen contributivo es de 6,61 %, 5,04 % y 7,16 %, respectivamente; fueron vinculados con su núcleo familiar porque en su mayoría poseen trabajos temporales y el 1,44 %, el 0,27 % y el 1,10 %, respectivamente, pertenecen al régimen especial de salud (información otorgada en los instrumentos aplicados).

Se requiere con urgencia crear medidas especiales para garantizar el acceso a la salud de la población víctima del conflicto; así el problema de la salud sea de tipo nacional, es urgente que se asegure a la población víctima, así no lo solicite, a procesos de diagnóstico y acompañamiento no solo en términos de salud física sino mental que pueden haberse desprendido del hecho victimizante vivido.

Hay que articular la red de operadores que prestan los servicios de salud para que sea más eficiente y rápido su acceso para la población víctima.

Se deben asignar los recursos desde el orden nacional con destinación específica para atender los requerimientos de

salud a la población víctima del conflicto, especialmente en temas de rehabilitación. Depurar la base de datos del SISBEN en materia de salud, toda vez que existen muchas personas que se encuentran incluidas y que realmente no necesitan ese servicio ya que poseen medios económicos suficientes para estar en el régimen contributivo.

Adicionalmente, es necesario crear indicadores de gestión y atención a la población víctima en materia de salud, que permitan realizar un monitoreo constante a la prestación del servicio.

**Tabla 4. Cobertura en educación a las víctimas del conflicto**

NOMBRE DEL INDICADOR	FÓRMULA	RESULTADOS DEL INDICADOR		
		Puerto López	San José del Guaviare	Villaviciencio
Cobertura: Porcentaje de población víctima en edad educativa que actualmente se encuentra estudiando	Número de personas víctimas en edad educativa que actualmente se encuentran estudiando / número total de víctimas en edad educativa * 100	73,58 %	94,53 %	76,10 %
Acceso: Porcentaje de población víctima en edad educativa que actualmente ha accedido a beneficios o programas educativos	Número de personas víctimas que han sido beneficiadas con programas educativos / número total de víctimas que se han postulado a programas o beneficios educativos * 100	49,32 %	58,54 %	44,71 %

Fuente: Adaptado de Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2017).

En cuanto al indicador que mide el nivel de educación, el porcentaje de víctimas en edad educativa que se encuentra estudiando en el municipio de Puerto López es de 73,58 %, en San José del Guaviare 94,53 % y en Villavicencio 76,10 %, los cuales se pueden encontrar en Básica Primaria, Básica Secundaria, Media Vocacional, Técnico, Tecnólogo y/o Universitario, situación determinada a partir de las encuestas realizadas.

La población víctima en edad educativa que ha accedido a beneficios o programas educativos (Jóvenes en acción, entre otros) para el municipio de Puerto López fue de 49,32 %, San José del Guaviare 58,54 % y en Villavicencio 44,71 %, según información suministrada en los instrumentos aplicados.

Se debe implementar una revisión minuciosa y detallada de la población incluida en el RUV (Registro Único de Víctimas), para identificar personas en edad escolar que se encuentran fuera del sistema educativo y hacer seguimiento a la cobertura del servicio.

Es necesario oficiar a las entidades gubernamentales (Ministerio Público), para dejar evidencia de la necesidad inmediata de mejorar las condiciones actuales que tiene la población estudiantil. No se están socializando los programas que benefician a la población víctima y en muchos casos no se les da ningún apoyo educativo por ser víctimas del conflicto.

Hay que mejorar la oferta académica superando la barrera de las carreras técnicas o universitarias semipresenciales. Es decir, buscar la estrategia institucional que permita acceder de forma real a educación universitaria a la población víctima. Se recomienda que todos los programas de educación cuenten con proyectos propios para la población indígena, brindando así el espacio cultural y educativo de empoderamiento a los líderes de la zona, quienes ya se encuentran previamente inscritos en las Juntas de Acción Comunal y cuentan plenamente con las competencias requeridas para tal fin.

**Tabla 5. Generación de ingresos para la población víctima de la violencia**

NOMBRE DEL INDICADOR	FÓRMULA	RESULTADOS DEL INDICADOR		
		Puerto López	San José del Guaviare	Villavieja
Tasa de formalidad de empleo: porcentaje de personas víctimas en edad productiva que cuentan con un empleo formal	Número de personas víctimas que cuentan con empleo formal / número de personas víctimas encuestadas * 100	10,53 %	15,30 %	11,13 %
Porcentaje de personas víctimas cuyos ingresos mensuales son iguales o inferiores a 1 SMMLV 2016	Número de personas víctimas cuyos ingresos mensuales son iguales o inferiores a 1 SMMLV 2016 / número de personas víctimas encuestadas * 100	95,84 %	94,20 %	88,77 %



NOMBRE DEL INDICADOR	FÓRMULA	RESULTADOS DEL INDICADOR		
		Puerto López	San José del Guaviare	Villavicencio
Porcentaje de personas víctimas cuyos ingresos mensuales son superiores a 1 SMMLV 2016	Número de personas víctimas cuyos ingresos mensuales son superiores a 1 SMMLV 2016 / número de personas víctimas encuestadas * 100	4,16 %	5,80 %	11,23 %
Acceso a programas de generación de Ingresos. Porcentaje de personas víctimas que actualmente se han postulado a programas de generación de ingresos	Número de personas víctimas que han sido beneficiados con programas de generación de ingresos / número de personas víctimas que se han postulado a programas de generación de ingresos * 100	26,44 %	43,84 %	34,88 %

Fuente: Adaptado de Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2017).

En cada uno de los municipios estudiados se evidencia que existen víctimas en edad productiva que cuentan con un empleo formal, como es el caso en Puerto López con 10,53 %, San José del Guaviare 15,30 % y en Villavicencio 11,13 %, ubicados tanto en el sector rural (agrícola) como en el sector urbano (modista, entre otros).

Se muestran los siguientes porcentajes de víctimas con ingresos mensuales iguales o inferiores a 1 SMMLV 2016: para el caso del municipio de Puerto López el 95,84 %, en San José del Guaviare 94,20 % y en Villavicencio 88,77 %,

en ocasiones, ingresos provenientes de apoyos económicos que les ofrece el Gobierno, considerados inferiores a 1 SMMLV (información suministrada en los instrumentos).

Los porcentajes de las víctimas con ingresos mensuales superiores a 1 SMMLV 2016 para el municipio de Puerto López corresponden al 4,16 %, para San José del Guaviare 5,80 % y para Villavicencio 11,23 %.

Los porcentajes de acceso a programas de generación de ingresos, para el caso de Puerto López corresponden al 26,44 % del total de personas postuladas, para San José del Guaviare 43,84 % y para Villavicencio 34,88 %.

En este sentido, las políticas de inclusión productiva implementadas por el Gobierno Nacional, a partir de la creación de la Ley 1448 de 2011, han sido poco utilizadas, pues el Programa de Acompañamiento, que forma parte de la Política Pública de Atención al Desplazamiento, no está siendo aprovechado en su totalidad; toda vez que las víctimas no cuentan con condiciones para solventar sus necesidades básicas, lo cual obedece, entre otras razones, a la ausencia de acceso a ayudas humanitarias suficientes, por lo que ante cualquier ingreso que reciban, se ven obligadas a emplearlo en la satisfacción de dichas necesidades básicas, lo que perpetúa su condición de vulnerabilidad y pérdida de agencia.

Es de resaltar que otro factor que desmotiva al uso de estos programas, consiste básicamente en la percepción que tiene la población respecto a la poca autonomía que se tiene al momento de elegir un plan de inversión, sumado a una corta asesoría financiera y económica para la implementación del proyecto. Se recomienda agilizar el trámite interno que tienen los operadores para flexibilizar los requerimientos exigidos al momento de acceder a este tipo de beneficios.

Por esta razón, es fundamental fortalecer e inyectar capital en programas que le permitan a las instituciones hacer acompañamiento efectivo en la implementación de proyectos productivos que posibiliten el autosostenimiento de las familias víctimas. Así mismo, es prioritario que los entes territoriales tengan previsto dentro de sus programas de generación de empleo un porcentaje correspondiente a la población víctima específicamente.

## **REUNIFICACIÓN FAMILIAR**

El derecho a la reunificación familiar hace parte de los indicadores de goce efectivo de derechos a las víctimas de desplazamiento forzado, principalmente cuando uno o más menores de edad se vieron obligados a separarse de su núcleo familiar. Se debe señalar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha referido particularmente

a la grave afectación que sufren los niños y niñas, atendida la situación de particular vulnerabilidad en la que se encuentran.

En esta etapa es importante la actualización de la evaluación sociofamiliar, verificando la información reportada y emitiendo conceptos de viabilidad para que el(los) menor(es) se reubique(n) con su familia biológica extensa<sup>3</sup> con el acompañamiento permanente del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), entidad encargada de asegurar el reintegro familiar de los niños, niñas y adolescentes a través de los Defensores de familia o Comisarios de familia, como autoridad administrativa en el restablecimiento de los derechos<sup>4</sup>.

La percepción general que tienen las víctimas en este aspecto es que el programa de reunificación no está cumpliendo las expectativas debido a que no se tienen en cuenta las sugerencias y opiniones que manifiestan las mesas municipales y departamentales de víctimas al momento de ser socializados los Planes de Desarrollo; frente a lo cual se hace un llamado a los entes territoriales para que valoren y atiendan los aportes de las asociaciones de víctimas.

---

3 Familia Extensa: Incluye a padres, hijos, hermanos de los padres con sus propios hijos, abuelos, tíos abuelos, bisabuelos (generaciones ascendentes).

4 Concepto 19 de 2013 y 30 de 2014. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

Es fundamental socializar masivamente el derecho a la reunificación familiar que tienen las víctimas en determinados casos, pues el desconocimiento al respecto hace que las familias busquen sus propios medios para reunificarse, demorando más tiempo, o en algunos casos, exponiéndose a hechos de revictimización y riesgo.

## **ASISTENCIA**

Se identificaron múltiples quejas por parte de la población víctima que denuncia fallas y retrasos en la entrega de ayudas humanitarias; según ellos basados en informes cruzados o en su defecto mal elaborados, donde se reporta al SNARIV que la víctima ya superó la pobreza extrema, la cual se entiende como un hogar que recibe ingresos mensuales por debajo de 408.436 o 13.614 diarios<sup>5</sup>.

Se recomienda a la UNIDAD revisar la normatividad vigente que califica y estratifica la población víctima con el fin de identificar correctamente el porcentaje que ya superó la pobreza extrema, con seguimientos periódicos de todos los aspectos evaluados a esta población, así como no detener o devolver las ayudas humanitarias mientras ellos, como institución, adelantan sus procesos para hacer dicha clasificación.

---

5 Programa Mundial de Alimentos (PMAA). Obtenido de <http://es.wfp.org/qui%C3%A9nes-somos>

**Tabla 6. Gestión de subsidios en la población víctima**

NOMBRE DEL INDICADOR	FÓRMULA	RESULTADOS DEL INDICADOR		
		Puerto López	San José del Guaviare	Villavicencio
Acceso. Porcentaje de personas víctimas que han recibido alguna indemnización	Número de personas víctimas que han sido beneficiadas con algún tipo de indemnización / número de personas víctimas que han solicitado indemnización * 100	11,07 %	17,83 %	21,05 %
Indemnización administrativa. Porcentaje de personas víctimas que han solicitado indemnización administrativa	Número de personas víctimas que han solicitado indemnización administrativa / número de personas víctimas que han solicitado algún tipo de indemnización * 100	90,31 %	96,90 %	89,10 %
Indemnización judicial. Porcentaje de personas víctimas que han solicitado indemnización judicial	Número de personas víctimas que han solicitado indemnización judicial / número de personas víctimas que han solicitado algún tipo de indemnización * 100	7,61 %	2,33 %	6,77 %

Fuente: Adaptado de Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2017).

Dentro de las medidas de reparación integral, se encuentra el derecho a la indemnización de las víctimas, entendida como una compensación económica por los hechos victimizantes sufridos, que busca ayudar en el fortalecimiento o reconstrucción de sus proyectos de vida.

Teniendo en cuenta lo anterior, se diseñaron tres indicadores de acceso y solicitud de la indemnización, tanto administrativa como judicial, aplicados a cada uno de los tres municipios abordados en esta investigación. El primero, de carácter general, donde se evidencia el porcentaje de personas víctimas que han recibido algún tipo de indemnización, reflejando una realidad desconcertante; lo anterior en razón a que en el mejor de los casos, que es Villavicencio, el porcentaje de personas indemnizadas apenas llega al 21 % cuando ya se cumplen 6 años de expedida la Ley de víctimas y se tiene un promedio anual de indemnización del 3,5 %, restando solamente 4 años para el vencimiento de la vigencia de la Ley 1448 de 2011.

En cuanto a los municipios de Puerto López y San José del Guaviare la realidad en materia de indemnización es aún más preocupante, toda vez que apenas se alcanzan porcentajes de indemnización del 11 % y 17 % respectivamente, lo cual denota las enormes dificultades en los procesos indemnizatorios a cargo del aparato estatal.

Una mirada más en detalle permite concluir que, en promedio, el 90 % de las personas reconocidas como víctimas han solicitado su indemnización administrativa, mientras que por el contrario menos del 10 % optan por una indemnización judicial, bien sea por medio de la jurisdicción con-

tencioso administrativa o por la justicia ordinaria a través del incidente de reparación integral en un proceso penal.

Es urgente mejorar el canal de comunicación mediante el cual se socializa la entrega de ayudas a la población, o giros. Se pueden reportar estas transacciones usando los medios electrónicos que disponen las entidades bancarias (correos electrónicos, mensajes de texto, boletines, entre otros), pero es fundamental pensar en la población rural que vive alejada de las comunicaciones; para esto hay que pensar en una estrategia comunitaria, que puede ser con los presidentes de las juntas de acción comunal directamente para comunicar que el giro se encuentra disponible y prever que tengan cerca la entidad para retirarlos a tiempo sin que esto les implique más gastos de desplazamiento.

### **Mecanismos de pago para ayudas humanitarias**

En ocasiones las ayudas llegan a las cuentas y no reportan los beneficios a la comunidad debido a las dificultades y a las barreras de acceso que tiene gran parte de la población víctima a la hora de acceder a los pagos de asistencia humanitaria. Se propone en primera medida, revisar y evaluar la herramienta en la cual se realizan los pagos a la población especialmente de la tercera edad. Y si se identifican fallas, una propuesta generada por la comunidad, es la de tramitar los pagos mediante operadores de dinero



que hacen presencia en gran parte del territorio, como lo es Efecty o Consuerte.

De igual forma, se recomienda implementar estrategias de comunicación efectiva para notificar a la población víctima sobre los desembolsos, evitando su pérdida o devolución.

## **PROYECTOS PRODUCTIVOS Y MEDIDAS DE ESTABILIZACIÓN**

Se solicita que cada entidad continúe suministrando a la población una información veraz y oportuna sobre las rutas y acceso a cada una de ellas, para evitar así que incurran en reprocesos realizando la misma solicitud a diferentes entidades para acceder efectivamente a lo que cada uno de ellos necesita, optimizando los recursos que se disponen y ejecutar cada proyecto en el menor plazo posible. Igualmente, es de vital importancia que los proyectos productivos dirigidos a la población víctima vayan articulados con los planes de desarrollo tanto a nivel municipal<sup>6</sup> como departamental<sup>7</sup>, lo cual convierte dichos proyectos en herramientas efectivas para que esta población poco a poco recupere su estabilidad socioeconómica y de desarrollo humano, convirtiéndose en parte activa de los destinos de la región, y por ende del país.

---

6 Acuerdo 293 del 10 de junio de 2016.

7 Plan de Desarrollo Departamental “El Meta Tierra de Oportunidades” 2016-2019.

## **RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA, PLAN DE ATENCIÓN, ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL (PAARI)**

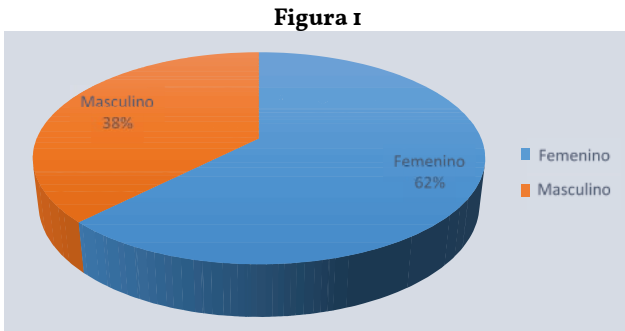
Es fundamental tener claro que el Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI) no puede ser una barrera para que la población víctima reciba la ayuda humanitaria, sino que por el contrario debe convertirse en una herramienta útil para poder determinar el estado real del núcleo familiar que requiere de la ayuda humanitaria para subsistir; por tal razón se demanda una mejora sustancial tanto del talento humano como de toda la plataforma tecnológica utilizada para efectuar dicha encuesta, dado que los sistemas de respuesta al usuario se encuentran colapsados, lo cual obliga a las víctimas a interponer continuas acciones judiciales buscando la protección de sus derechos, generando mayor congestión en los procesos de la unidad para las víctimas.

Es urgente brindar apoyo y seguimiento permanente a la población que actualmente tiene trámites de PAARI sin respuesta e implementar estrategias operativas desde la institucionalidad para agilizar la sistematización y análisis de los PAARI realizados a la población víctima.

Es importante depurar y compartir institucionalmente la información del PAARI. La población víctima es sometida a

constantes aplicaciones de instrumentos similares, lo cual genera desgaste tanto para los propios afectados, como para las diferentes instituciones, toda vez que aplicar instrumentos para identificar información que ya contienen los PAARI es una replicación de información ya obtenida por la unidad para las víctimas. Por lo anterior, se propone que se establezca un canal de difusión de la información, en la que se guarden los principios de dignidad y reserva en casos especiales, pero que se pueda acceder institucionalmente a la información relevante en temas de caracterización, participación y reparación de la población damnificada.

## ENFOQUE DIFERENCIAL DE GÉNERO Y ORIENTACIÓN SEXUAL<sup>8</sup>



Distribución porcentual de la población por sexo

Fuente: Observatorio de participación, reparación individual y colectiva (2017).

Las víctimas del conflicto, en su mayoría mujeres, representan el 62,42 % del total de la muestra, circunstancia que se percibe porque los hombres que integraban el grupo

<sup>8</sup> Decreto 4800 de 2011. Artículo 192.

familiar en algunos de los casos fueron víctimas, desaparecidos o victimarios, lo que las obligó a desplazarse con el grupo familiar a su cuidado (Ver Figura 1).

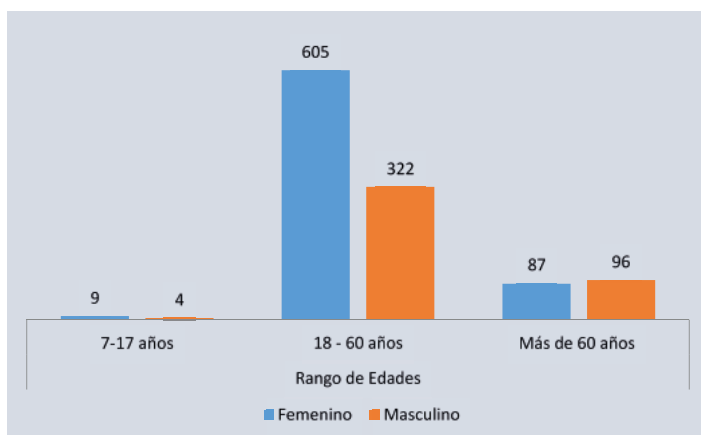
El 38 % de los participantes en la encuesta fueron del género masculino, siendo el de menor proporción debido a que en su mayoría, son las mujeres quienes acuden a la Unidad para las víctimas. La participación masculina en el diligenciamiento del instrumento es un 24 % menor.

**Tabla 6. Sexo de la población encuestada**

Sexo	Totales
Femenino	701
Masculino	422
Total general	1.123

Fuente: Adaptado de Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2017)

**Figura 2**  
Participación basada en el rango de edades según el sexo



Fuente: Observatorio de participación, reparación individual y colectiva (2017).

Del total de los instrumentos aplicados, 701 víctimas pertenecen al género femenino y 422 al género masculino para un total de 1.123 encuestados. La Figura 2 nos muestra que el mayor porcentaje de población victimizada pertenecen al rango de edades entre los 18-60 años, de los cuales 605 son del género femenino y 322 al género masculino, siendo en gran parte de los casos, jefes cabeza de hogar que buscan ser reparados por hechos victimizantes que generaron vulneración de derechos a todo su núcleo familiar.

Del total de personas encuestadas mayores de 60 años, la mayoría pertenece al género masculino (96 personas), situación que refleja un cambio en la composición de la pirámide poblacional en este rango etario, comparado con el rango de 18 a 60 años.

La participación porcentual del rango etario de 7-17 años es la menor de los tres rangos establecidos en la investigación; lo anterior se explica por el bajo nivel de asistencia de menores a las instalaciones de los diferentes puntos de atención; toda vez que los jefes de núcleo son quienes representan la cabeza visible.

**Tabla 8**  
Cantidad de población LGBTI participante

Población	Totales
NO	1.110
SÍ	13
Total general	1.123

Fuente: Observatorio de participación, reparación individual y colectiva (2017).

La Tabla 8 muestra que 13 personas pertenecen a la población LGBTI de las 1.123 encuestadas, considerada importante ya que incorpora el enfoque diferencial, por lo tanto se les debe brindar beneficios, apoyos y programas específicos direccionados al acompañamiento y seguimiento en cada uno de los procesos.

La comunidad LGBTI que integró la muestra representa el 1,15 % , grupo con enfoque diferencial según nuestro marco normativo y su representatividad se da por el respeto al ejercicio de sus derechos por ser minoría.

En este punto, es importante que el SNARIV tenga en cuenta la orientación sexual como parte fundamental dentro del enfoque diferencial de sus procesos. La población víctima exige mayor cuidado al momento de realizar preguntas o encuestas de caracterización especiales referentes a la orientación sexual. Lo anterior debido a que en algunas ocasiones se han realizado este tipo de preguntas a población menor de edad de manera telefónica, posiblemente por no realizar una validación previa de la edad del encuestado, lo que vulnera derechos fundamentales como la intimidad, la igualdad, entre otros.

Es importante que los entes territoriales y el SNARIV sensibilicen a sus funcionarios encuestadores en preguntas referentes a la orientación sexual de la población. Para esto es fundamental que los encuestadores reciban una capacitación sobre metodologías de aplicación de encuestas y den relevancia al tema de diversidad sexual.



## EL DERECHO A LA PROPIEDAD COLECTIVA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PROCESO DE JUSTICIA TRANSICIONAL COLOMBIANO

Colombia es un país que constitucionalmente reconoce la protección de las minorías étnicas y culturales, aboga por la protección de los derechos de los pueblos indígenas y el reconocimiento de su identidad cultural con fundamento en el artículo séptimo de la Carta, puesto que

de ese artículo se extraen elementos esenciales como el reconocimiento estatal y la protección a la diversidad étnica y racial. Así, la Carta Política, sobre la base de los principios de dignidad humana y pluralismo, reconoce un estatus especial de protección con derechos y prerrogativas específicas a las comunidades étnicas para que bajo sus usos y costumbres hagan parte de la Nación. (Sentencia T-129 de 2011)



El Convenio 169 de la OIT adoptado en Ginebra en 1989 constituye la piedra angular del reconocimiento de los pueblos indígenas y tribales como sujetos participantes del derecho internacional, con derechos expresamente reconocidos desde su cuerpo jurídico, que constituyen verdaderas obligaciones de los Estados que lo han ratificado. La República de Colombia mediante la Ley 21 de 1991 decidió soberanamente adherirse al referido convenio, decisión que se da en el proceso constituyente colombiano que devino en la Carta Política de 1991, es decir, paralelo al proceso de transformación institucional e *ius* fundamental que la nascente democracia constitucional produjo.

Esta ratificación genera para el Estado colombiano una serie de obligaciones, las cuales hacen parte del bloque de constitucionalidad –como expresamente lo reconoce la Corte Constitucional (Sentencia C-615 de 2009)– de modo que están revestidas de jerarquía de norma suprema.

Igualmente, al ser Estado parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconociendo la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la República de Colombia está obligada a respetar y garantizar los derechos humanos allí enunciados, adoptando las medidas de derecho interno necesarias para garantizar su goce y ejercicio sin ninguna discriminación. En el marco de la interacción jurisprudencial de la Corte<sup>1</sup>

---

1 Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245 o Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawho-

con los Estados parte de la Convención, esta ha logrado una interpretación evolutiva; se ha llegado a reconocer que el derecho a la propiedad, reconocido convencionalmente en el artículo 21, abarca igualmente el derecho a la propiedad comunal sobre la tierra de los pueblos indígenas.

El territorio no es únicamente un espacio geográfico; es el lugar donde se hace posible la proyección de su existencia como indígenas, por eso abarca un concepto que no se puede separar del ejercicio de su autonomía, de un gobierno propio y de la vida en comunidad. Se concibe como una casa grande donde se tejen relaciones con los tres espacios que integran un territorio: el espacio de arriba, el espacio del medio y el espacio de abajo; entre ellos mismos y con los otros seres de la naturaleza. Estas relaciones se tejen a través de las prácticas espirituales que acompañan no solo su actuar en la vida cotidiana sino en la forma como se relacionan con su territorio al habitarlo, cultivarlo, cuidarlo y defenderlo.

En ese orden de ideas, la participación de los pueblos indígenas en los mecanismos de restitución de tierras es fundamental, más allá de la necesaria intervención campesina, cuya concepción de la tierra puede verse más cercana a una necesidad económica y habitacional, puesto que el territorio indígena hace parte de su esencia; por tanto el desplazamiento del que han sido víctimas implica el más

---

yamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146.

alto riesgo para el mantenimiento de la multiculturalidad, la protección constitucional de las etnias y el respeto de las obligaciones internacionales que impone al Estado colombiano, no solo la ratificación del Convenio 169 sino también la existencia del Sistema Interamericano de Protección.

Cincuenta años de conflicto han causado una progresiva desintegración de las comunidades indígenas, forzadas a romper sus lazos espirituales y milenarios con el territorio en que han estado teológica, espiritual, social, cultural y económicamente, de modo tal que su extinción como pueblos se ha presentado cada vez más factible.

Ejemplo de lo anterior lo constituye la situación particular del pueblo Embera, como bien lo señala el Departamento de Antropología de la Universidad de los Andes:

(...) Aunque los Embera sean el tercer grupo étnico más numeroso del país (alrededor de 70.000 hablantes), la gran movilidad que los caracteriza y por la cual se han dispersado principalmente por el norte de la zona andina y el occidente del país, junto a la violencia generalizada que han alcanzado muchos de sus territorios, los ha llevado a atomizarse en cada vez más pequeñas comunidades, donde sobreviven en medio de otras etnias aborígenes o afrocolombianas o se enfrentan a mestizos en zonas de amplia colonización; y en no pocas ocasiones ven amenazada su existencia como grupo, llegando incluso a desintegrarse en fami-

lias, que migran presurosa y azarosamente a los centros urbanos, huyendo de los neo-colonos que arrebatan sus tierras y/o de las grandes empresas que arrasan sus territorios en busca de recursos naturales. Los Embera del noroeste chocono son uno de esos grupos y fueron recientemente incluidos por el relator de las Naciones Unidas, R. Stavenhagen, entre los 34 grupos aborígenes más vulnerables del país y en serio peligro de extinción<sup>2</sup>.

Los derechos de los pueblos indígenas, en consecuencia, no se satisfacen con una simple indemnización o reubicación de territorios diferentes; el derecho que las comunidades indígenas tienen con relación a su propiedad sobre la tierra ancestral trasciende las competencias de los Estados y constituye un imperativo de derecho internacional de los derechos humanos, como bien lo ha determinado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2013, párrafo 346).

(...) debido precisamente a esa conexión intrínseca que los integrantes de los pueblos indígenas y tribales tienen con su territorio, la protección del derecho a la propiedad, uso y goce sobre este es necesaria para garantizar su supervivencia<sup>3</sup>.

---

2 Concepto del departamento de Antropología presentado a la Corte Constitucional colombiana en el marco del proceso de revisión de tutela T-129 de 2011 como *amicus curiae*.

3 Caso de las Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del río Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2013. Párr.346

Es decir, el deber de restitución de tierras a las comunidades indígenas constituye el parámetro mínimo a que conlleva el reconocimiento de sus derechos como pueblo y en el marco de la reconstrucción del tejido social, restablecimiento de condiciones previas, reparación y satisfacción del daño. Es una obligación internacional en cabeza de los Estados la identificación de las comunidades desplazadas y posterior restablecimiento integral de sus derechos colectivos sobre el territorio

por lo cual es indispensable que los Estados adopten medidas específicas de protección considerando las particularidades propias de los pueblos indígenas, así como su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres para prevenir y revertir los efectos de dicha situación<sup>4</sup> (Corte Interamericana de Derechos Humanos 2012, párrafo 177).

En ese mismo sentido, el reconocimiento de la responsabilidad del Estado frente a su incapacidad institucional para revertir, mitigar, o inclusive prevenir la ocurrencia del desplazamiento, es indispensable para que, el restablecimiento constitucional del Estado se dé en el marco del verdadero reconocimiento de los derechos colectivos e individuales de las comunidades indígenas y sus integrantes, como lo dispone la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, los cuales no solo deben abarcar su esencial

---

4 Caso Masacres de río Negro vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012, párr.177.

derecho a la propiedad colectiva de la tierra sino al goce de sus demás derechos humanos,

(...) que los derechos civiles y políticos no pueden ser disociados de los derechos económicos, sociales y culturales en su concepción y en su universalidad, y de que la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales constituye una garantía del disfrute de los derechos civiles y políticos<sup>5</sup> (Organización de la Unidad Africana, 1981, preámbulo).

Se entiende que los derechos de la colectividad igualmente están protegidos en cabeza de cada uno de sus integrantes, y viceversa, en atención a su relación trascendental entre sí.

Por lo tanto, la inclusión en el proceso de construcción de la verdad, restablecimiento de los derechos y la justicia, el papel de los indígenas no puede ser pormenorizado, menos aún en un territorio como el colombiano en que hay un componente étnico, que si bien es tratado como minoría, no deja de ser la permanencia de nuestra historia y procedencia, con derechos claros, tanto a nivel constitucional como internacional, lo que se constituye en verdaderos fines esenciales de la existencia del Estado mismo y obligaciones internacionales en el marco de sus relaciones multilaterales, tanto en el marco de los convenios de OIT

---

5 Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Preámbulo. Aprobada el 27 de junio de 1981 en Nairobi, Kenia.

como de la Convención Americana y la jurisprudencia del tribunal llamado a su garantía y cumplimiento.

## **EXTINCIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE COLOMBIA**

En Colombia existen 102 pueblos indígenas, de los cuales, el 62,7 % se encuentra en riesgo de extinción física y cultural (El Espectador, 2013). Entre ellos, la Corte Constitucional identificó 35 pueblos en riesgo por causa del conflicto armado y sus factores subyacentes y vinculados, profiriendo una serie de órdenes tales como el Auto 004 de 2009, las cuales no han sido implementadas, lo que evidencia que los pueblos indígenas junto a los pueblos afrodescendientes sean catalogados como una de las principales víctimas del conflicto armado que han sufrido condiciones históricas de injusticia y exclusión.

En el transcurso de 2014 a 2016 en marco del proceso de negociación de paz entre el Gobierno Nacional y FARC-EP fueron asesinados 58 indígenas, y ocurrieron 11.644 violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH contra los pueblos indígenas (Consejería de Derechos de los pueblos indígenas, Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Paz-ONIC, 2018).

Entre el 1 de noviembre de 2016 al 31 de julio de 2017, posterior a la firma del Acuerdo de Paz, se reportaron 30 líderes y lideresas asesinadas, 6 desaparecidos, 115 amenazados, 3.490 personas, de pueblos indígenas en situación de des-

plazamiento, 9 con reclutamiento forzado, que sumado a otros hechos representan en total 4.508 casos de violaciones a los DD HH e infracciones al DIH se han presentado en territorio indígena. Se destaca que los departamentos y los pueblos con mayores riesgos de afectaciones se encuentran en: Cauca, Tolima, Antioquia, Cesar, Chocó, Nariño, Quindío, Valle del Cauca, Meta, La Guajira, Risaralda y Amazonas; los pueblos indígenas afectados son Wounaan, Eperara Siapidara, Nasa, Pijao, Embera Chamí, Awá, Embera Katío, Zenú, Jiw, Wayuú, Wiwa y Makuna (Consejería de Derechos de los pueblos indígenas, Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Paz-ONIC, 2018).

Hasta octubre de 2017 suman en total 10 líderes indígenas asesinados. Esto evidencia que persiste y se intensifica en el contexto del posacuerdo la sistematicidad en la violación de los DD. HH. a los pueblos indígenas. Por otro lado, se destaca que –ante el vacío de poder dejado en zonas rurales por las FARC-EP–, estos han sido ocupados por organizaciones criminales denominadas “sucesoras del paramilitarismo”. Recientemente se han presentado combates entre la guerrilla del ELN y estos grupos en resguardos indígenas, especialmente en el departamento del Chocó, lo que demuestra que el Gobierno Nacional ha incumplido su deber de garantizar la seguridad de la población ya que no ha actuado de manera efectiva contra las organizaciones criminales denominadas “sucesoras del paramilitarismo”



y sus redes de apoyo, como lo establece la Constitución nacional y el Acuerdo Final<sup>6</sup>.

Otra gran afectación en el marco del post-acuerdo, es la persistencia MAP-Minas Anti Persona y MSE-Municipio Sin Explotar aún en los territorios indígenas, por lo cual en el Capítulo Étnico<sup>7</sup> del Acuerdo Final, se priorizó un programa de desminado y limpieza en los territorios mayormente afectados: Puerto Libertador-Córdoba, Ituango- departamento de Antioquia donde habita el pueblo Embera; en el departamento del Guaviare, el pueblo Nukak y Jiw; en el departamento del Meta Mapiripán y Puerto Concordia, pueblo Jiw, y departamento de Nariño, municipio de Tumaco pueblo A'wa, programa que aún no se ha concertado con los pueblos indígenas para su implementación.

## **LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS EN EL MARCO DEL ACUERDO DE PAZ**

Desde el inicio del diálogo entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional en el año 2012 los pueblos indígenas de Colombia solicitaron la participación directa, como medida para garantizar el respeto a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas de Colombia. Debido a la negativa de las partes, en marzo de 2016 se conformó la Comisión Étnica

---

6 Punto 3.4 “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.

7 Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera 6.2.3 literal d.3

para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales, integrada por la ONIC y el Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano CONPA<sup>8</sup>– Gobierno Mayor<sup>9</sup>. Sin embargo, fue solamente hasta la firma del primer Acuerdo entre gobierno y FARC-EP el 24 de agosto de 2016 en La Habana, que el Gobierno colombiano aceptó la participación de una delegación de pueblos indígenas y afrodescendientes, acordándose la inclusión del Capítulo Étnico en el punto 6.2<sup>10</sup> con una serie de considerandos, principios, salvaguardas y garantías para incorporar la perspectiva étnica y cultural para la interpretación e implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

En consecuencia, para garantizar la implementación del Capítulo Étnico, el Gobierno Nacional debía tramitar en la instancia de la MPCII<sup>11</sup> los proyectos legislativos que afectarán los derechos de los pueblos indígenas como lo establece el derecho a la consulta previa libre e informada establecida en el Convenio 169 de la OIT, incorporado en la Constitución nacional y en el Acuerdo Final. En el espacio de la MPCII, se acordó entre el Gobierno nacional y los

---

8 CONPA- Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano.

9 Autoridades tradicionales – Gobierno Mayor.

10 Dicho capítulo está contenido en la página 206-209 del Acuerdo Final suscrito el 24 de noviembre de 2016 en el Teatro Colón de Bogotá.

11 Definida por el Decreto 1397 de 1996, el escenario en donde las organizaciones indígenas concertan con el gobierno nacional las normas que les afectarán.

pueblos indígenas, una ruta expedita<sup>12</sup> para el proceso de Consulta Previa, que continuaría su tránsito al Congreso de la República para ser sometido a aprobación a través del procedimiento legislativo especial - *Fast Track*<sup>13</sup>. Sin embargo, no se acordaron en la MPCÍ los criterios bajo los cuales se definirían las iniciativas normativas que se enviarían a Consulta Previa, Libre e Informada en adelante CPLI, quedando a consideración del Gobierno Nacional definir, de las 86 normas necesarias para implementar el AF, las cuales serían objeto de Consulta. Posteriormente el Gobierno Nacional informó a la MPCÍ que se radicarían 46 normas, incumpliendo lo pactado en el Acuerdo Final.

Finalmente, en el desarrollo de esta ruta expedita, el Gobierno radicó 9 borradores de iniciativas normativas de las cuales se protocolizaron 6<sup>14</sup>. Como agravante de esta situa-

---

12 Esta ruta metodológica es un procedimiento excepcional y único que no podrá ser utilizado en otras consultas entre los pueblos indígenas y el Gobierno nacional y no es un precedente para las siguientes consultas previas. Este procedimiento se justifica exclusivamente en el interés de los pueblos indígenas para que el Acuerdo entre la FARC-EP y el Gobierno Nacional sea implementado y se cumpla lo consagrado que en ningún caso irá en detrimento de los derechos adquiridos de los pueblos indígenas. Acta de Protocolización de la MPCÍ de 3 de febrero 2017.

13 Sentencia C-699/16 Procedimiento legislativo especial para agilizar Acuerdo final para la terminación del conflicto y construcción de la paz estable y duradera. El procedimiento legislativo especial para la paz, abrevia el trámite de leyes en el Congreso a la mitad, y habilita al Presidente de la República para que expida decretos con fuerza de Ley, a partir de actividades extraordinaria otorgadas por el Congreso de la República (Durante 6 meses).

14 Informe general: Estrategia de consulta previa en el marco del *Fast Track*, con el fin de aunar esfuerzos para garantizar el derecho

ción, en vigencia de las facultades especiales otorgadas al presidente<sup>15</sup>, el Gobierno nacional emitió más de 30 decretos con fuerza de ley sin consulta previa alguna, limitando la participación de los pueblos indígenas vía intervención ciudadana ante la Corte Constitucional, quien realiza la revisión de exequibilidad de dichos decretos.

### **Estudio de caso: estado de reparación colectiva del pueblo Jiw**

El pueblo indígena conocido como guayabero, se autorreconoce como Jiw, es el pueblo con mayor número de habitantes indígenas del departamento del Guaviare. También están localizados en el departamento del Meta. Los Jiw hablan la lengua mitua, comparten con los pueblos sikuni, kuiva y macaguane, la familia lingüística guahibo diversas prácticas culturales. Uno de los rasgos culturales característicos de este pueblo es su estructura comunitaria, en la

---

a la consulta previa, libre e informada a través de la implementación del AF para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Abstract ONIC, Documento normatividad: Pagos por Servicios Ambientales –PSA. Documento normatividad: Circunscripciones Especiales Transitorias para la Paz– CERP. Documento normatividad para la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras. Documento normatividad: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET. Documento normativo: Proyecto de Ley orgánica sobre Catastro Multipropósito. Proyecto normativo: Proyecto de Ley Estatutaria sobre la Jurisdicción Especial de Paz.

15 Acto Legislativo para la Paz- 01 de 2016.

cual el parentesco constituye su principio de identidad. La población Jiw se halla repartida en varias comunidades y cada una de estas se subdivide en clanes autónomos, con una particularidad, todos los miembros de los clanes son parientes entre sí<sup>16</sup>.

Según un artículo del portal *Verdad Abierta* denominado “La resistencia del pueblo Jiw”, en un censo realizado por la misma comunidad, para el año 2016 se componía de 19 familias Jiw y 42 familias de los diez pueblos tukano oriental (tukano, desano, barasano, cubeo, karpana, piratapuyo, guanano, bará, tariano y tatuyo), que no suman más de 328 personas (Verdad Abierta, 2016, s.p).

Esta misma fuente asegura que los Jiw reclaman que el Estado les reconozca 4 mil 680 hectáreas que siguen por fuera de los títulos de su resguardo; que se respete la autonomía sobre su territorio de 8 mil 360 hectáreas, pues continúan las tensiones con varios de los colonos que desarrollan ganadería y pesca indiscriminada, además de que persiste la presencia de actores armados. Que se les consulten de forma previa cuando los gobiernos locales quieran desarrollar un proyecto de infraestructura y que se detenga de lleno la deforestación y la contaminación de

---

16 Ministerio de Cultura, República de Colombia. Jiw (guayabero).

ríos, lagunas y caños, que tienen diezmados sus sitios sagrados y prácticas culturales.

### **Metodología aplicada**

En cuanto al análisis de vulneración de derechos en materia de reparación colectiva, el trabajo se enfocó en articular la experiencia del pueblo Jiw ubicado en San José de Guaviare en el desarrollo de este proceso, como único sujeto de reparación colectiva en la región de estudio, identificando los principales avances, dificultades, retos y desafíos a la luz del marco legal (Decreto Ley 4633 de 2011) y jurisprudencial (Auto de seguimiento 173 de 2012) de enfoque étnico en Colombia.

La metodología dispuso la realización de dos entrevistas con los voceros del pueblo indígena Jiw, sobre las principales conclusiones del estado actual y futuro de su proceso de reparación colectiva de cara al postconflicto. Las entrevistas tuvieron las siguientes preguntas orientadoras:

- ¿Cómo se concibe el pueblo Jiw, quiénes son?
- ¿Cuáles fueron los hechos violentos que configuran al pueblo Jiw como un colectivo de víctimas?
- ¿Cuáles considera son los principales avances y dificultades del proceso de reparación colectiva del pueblo Jiw?
- ¿Cuáles considera son las fallas del sistema de reparación que no han permitido que el pueblo Jiw avance en su ruta de reparación colectiva?

- ¿Cuáles considera son los principales derechos individuales o colectivos que se le están vulnerando o no se están garantizando al pueblo indígena Jiw en la actualidad?
- ¿Qué exige el pueblo Jiw en términos de reparación colectiva según su plan de vida?
- ¿Cuáles considera son los principales retos y desafíos del proceso de reparación colectiva del pueblo Jiw de cara a un escenario de posconflicto en Colombia?

Las entrevistas con dos de los líderes de la Mesa Jiw del Resguardo Barrancón ubicado en San José de Guaviare permitieron la identificación de algunos retos y propuestas en el naciente proceso de reparación colectiva que adelanta el pueblo Jiw en el marco del reconocimiento de sus derechos como sujetos de reparación colectiva; de igual forma permitieron hacer un acercamiento al estado actual de derechos de esta población indígena.

Las entrevistas le apuntan a identificar los retos y las propuestas que el pueblo Jiw tiene como sujetos de reparación colectiva. Es así como se logra hacer un acercamiento identificando los principales avances, dificultades, retos y desafíos a la luz del marco legal (Decreto Ley 4633 de 2011) y jurisprudencial (Auto de seguimiento 173 de 2012) de enfoque étnico en Colombia.

Es importante tener en cuenta que los procesos de reparación colectiva en el país están dando sus primeros pasos y

que a junio de 2016 están en ruta de reparación colectiva 340 procesos, siendo la mayoría sujetos étnicos (176), de los cuales hace parte el pueblo indígena Jiw, cuyos pobladores se encuentran en los departamentos de Meta y Guaviare, convirtiéndose de esta forma en el único sujeto de reparación colectiva reconocido con presencia en los tres municipios foco de trabajo (Villavicencio, Puerto López y San José del Guaviare).

### **Estado de derechos en materia de reparación colectiva**

En términos del estado actual del pueblo Jiw en su ruta de reparación colectiva, se logró hacer contacto con sus voceros y ellos permitieron identificar varios aspectos importantes que ayudan a identificar de forma preliminar el estado de derechos del pueblo y sobre todo su percepción de la ruta de reparación colectiva que emprendieron.

En primer lugar, se identifica que la concepción de reparación colectiva que tiene el pueblo Jiw no coincide con el de la Unidad para las Víctimas, de esta manera ellos –conforme a su plan de vida– no quieren una reparación simbólica del daño con algo diferente que no sea tierra para poder seguir viviendo bajo su concepción étnica.

Como ellos lo demuestran, la única forma de reparación es asegurarles la paz dentro de su territorio propio:

El conflicto armado ha castigado al pueblo Jiw. El Jiw no es una persona de guerra, es una persona de caza



y pesca, ha habido pérdidas de profesores, de promotores, un abuelo mutilado por una granada (Verdad Abierta, 2016, sp.).

Es así como el reto principal es asegurar la eficiencia institucional y que el plan de reparación que disponga la UARIV sea coherente y diseñado con ayuda del mismo pueblo Jiw, conforme a su plan de vida: “Falta de responsabilidad de aquellas personas que tienen a cargo el proyecto o el programa” (Verdad Abierta, 2016, sp.)

Por otra parte, hay pocos avances en lo dispuesto por el Auto 173 de 2012. Hasta el momento, según lo indican los líderes indígenas solo se ha logrado apartar del territorio la base militar ubicada en uno de sus resguardos y no se sienten respaldados por la Unidad para las Víctimas:

Al pueblo Jiw se le están violando todos sus derechos, ha habido un incumplimiento del Auto 173 y apenas han hecho cumplir el orden que fue correr los linderos del Ejército. Hay que generar un ambiente más claro con la comunidad, realmente no es solo decir un objeto que es la reparación colectiva, (...) no vías, no estatuas, no canoas en memoria de reparación de nosotros y nuestras víctimas. Nosotros le estamos pidiendo al Estado que nos dé una línea de territorio amplia por el Guayabero de 95.000; hectáreas; estamos aspirando que esos territorios sean adjudicados al pueblo Jiw (Verdad Abierta, 2016, sp.)

El 16 de septiembre 2016 se adelantó el tercer taller de discusión en el municipio de San José del Guaviare contando con una asistencia de 24 líderes de asociaciones que a su vez son víctimas del conflicto, los cuales abordaron interesadamente temas concernientes al punto No. 5 del Acuerdo de La Habana. Nuevamente el objeto fue promover el diálogo social en torno a los procesos de reparación individual y colectiva, pero enfocados en la socialización, discusión y análisis del punto 5 relativo a víctimas establecido en el Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

El 20 de octubre 2016, con la participación activa de 21 invitados, se inició el segundo ciclo de talleres de participación, con el cuarto taller de discusión; en este caso se fortaleció el componente de reparación colectiva. El evento se desarrolló en el Auditorio Museo de la Corporación Universitaria del Meta en la ciudad de Villavicencio y se contó con la asistencia e intervención de Fernando Vargas, Coordinador de Reparación Colectiva de CODHES, quien de manera muy oportuna disertó sobre el tema de víctimas incluido en los Acuerdos de Paz de La Habana, Cuba entre las FARC y el Gobierno Nacional. El objetivo de este taller de discusión fue promover el diálogo social en torno a los procesos de reparación colectiva, en cuanto a la restitución y goce efectivo de los derechos de las víctimas, así como dilucidar los retos y desafíos de la respuesta institucional en el marco del posconflicto en Colombia.

Finalmente, el día 1 de diciembre de 2016 se adelantó en San José del Guaviare el quinto taller de participación. Este tuvo como objeto exaltar la experiencia del pueblo Jiw ubicado en San José de Guaviare en el desarrollo de su proceso de reparación colectiva, identificando los principales avances, dificultades, retos y desafíos a la luz del marco legal (Decreto Ley 4633 de 2011) y jurisprudencial (Auto de seguimiento 173 de 2012) de enfoque étnico en Colombia.

### **Foros de discusión y logros a la fecha**

Se desarrollaron dos foros de discusión con las comunidades para presentar los resultados obtenidos con la medición de los indicadores, así como el primer informe del estado actual de los procesos de reparación individual y colectiva de cada departamento. En el foro se identificaron las problemáticas o fallas adicionales no incluidas en los informes preliminares y se consolidaron propuestas para mejorar el acceso a una adecuada reparación individual y colectiva.

Los foros fueron realizados en Villavicencio el 25 de abril y en San José del Guaviare el 19 de mayo con una participación total de 345 asistentes, 240 en el de Villavicencio y 105 en el de San José del Guaviare. En materia de enfoque diferencial étnico se evidencia que de las 1.123 personas encuestadas, 993 son mestizas, considerada el común de la

población existente en la sociedad; 53 son indígenas de diferentes grupos étnicos provenientes de distintos lugares del país y 77 son afrodescendientes.

**Tabla 9**  
Enfoque Diferencial Étnico

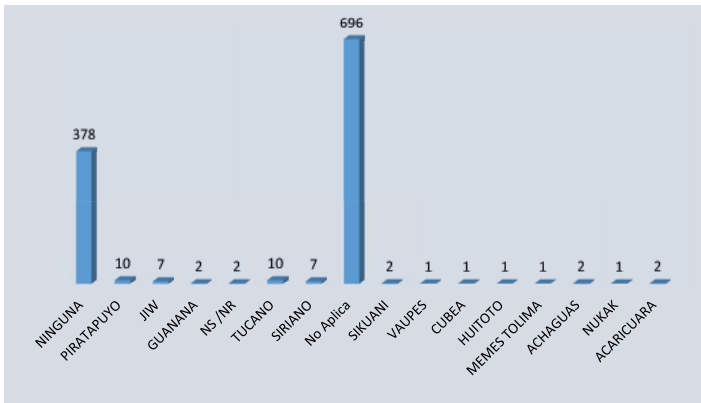
Etnia	Totales
Afrodescendiente	77
Mestizo	993
Indígena	53
Total general	1.123

Fuente: Observatorio de participación, reparación individual y colectiva (2017).

La Tabla 9 permite obtener una mayor identificación de las víctimas en los tres municipios analizados que pertenecen a los diferentes grupos étnicos, entre los que se pueden encontrar los piratapuyo y los tucanos con 10 personas cada uno, seguidos de los Jiw y los sirianos con 7 personas, respectivamente.

Cabe resaltar que las personas que son víctimas y pertenecen a un grupo étnico, en ocasiones fueron despojadas de sus resguardos indígenas por parte de los grupos al margen de la ley; lo que lleva a que busquen alternativas de supervivencia, en otros municipios del país donde su forma de vida es totalmente opuesta a la que se encuentran acostumbrados.

**Figura 3**  
Personas pertenecientes a un grupo étnico



Fuente: Observatorio de participación, reparación individual y colectiva (2017).

Lo anterior permite evidenciar la variedad de etnias encontradas en las víctimas del conflicto encuestadas en los tres municipios analizados. Es importante recordar que el trabajo en términos de reparación colectiva se adelanta con el pueblo Jiw como único sujeto de reparación colectiva reconocido en los municipios donde se implementó la investigación del Observatorio y que su avance es incipiente, por eso los contenidos temáticos de los foros fueron más fuertes en el componente de reparación individual; sin embargo, se logró hacer un acercamiento del estado actual de los procesos de reparación individual y colectiva de cada departamento.

Estos foros fueron el escenario de discusión propicio para establecer un diálogo social entre asociaciones de víctimas, defensores de derechos humanos y las entidades del

SNARIV, y se convirtieron en los escenarios idóneos para consolidar un trabajo articulado entre la academia, la institucionalidad y la población víctima. Por tal razón se llevó a cabo un ejercicio de diálogo abierto y construcción colectiva, logrando concluir las diferentes problemáticas que enfrenta la implementación de la Ley 1448 de 2011 y las posibles soluciones a los diferentes cuellos de botella inmersos en la materialización de la Ley de víctimas.

Tanto los foros como los talleres de discusión permitieron al equipo del Observatorio lograr insumos para elaborar el informe del estado actual de los procesos de reparación individual y colectiva de cada departamento, donde vale la pena llamar la atención sobre variables como el bajo porcentaje de acceso a fuentes formales por parte de la población víctima en los tres municipios focalizados, los bajos niveles de ingresos, la precaria situación en cuanto acceso a vivienda digna, y otras situaciones que dan un panorama poco alentador.

Por otra parte, estos espacios ayudaron a identificar diferentes problemáticas en materia de asistencia, atención y reparación de la población víctima a la hora de hacer efectivo su derecho a la reparación integral tanto en temas de reparación individual como colectiva; pero sobre todo fueron los espacios propicios para consolidar las propuestas para mejorar el acceso a una adecuada reparación individual y colectiva, recopiladas en el informe final de consolidación proveniente desde las organizaciones de víctimas,

defensoras de derechos humanos y sujetos de reparación colectiva. Estas propuestas, fruto del trabajo conjunto con las organizaciones de víctimas, también están contenidas en el Informe sobre Retos y Propuestas para el Acceso a los Derechos Individuales y Colectivos.

## **ASPECTOS POR EVALUAR Y QUE NO HAN SIDO CONSIDERADOS POR EL ESTADO**

En primer lugar, sería necesario explorar qué ha pasado con los territorios en los que inicialmente la comunidad Jiw desplazada estuvo asentada, así como la destinación de los territorios que la comunidad considera que le pertenecen, pero sobre los cuales no recae ninguna titulación. Lo anterior permitirá hacer una confrontación entre el ejercicio del derecho al desarrollo por parte del Estado, si se encuentra alguna adjudicación de los territorios para explotación económica, y el derecho ancestral a la propiedad de la comunidad.

También sería importante indagar sobre cómo garantizar la titulación y recuperación de los territorios, lo que podría asegurar un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales allí ubicados, toda vez que el manejo de las comunidades tiende a reconocerse como garante de la sostenibilidad. Igualmente, es necesario saber cuál es el aprovechamiento económico de la comunidad sobre los recursos, para determinar si los mecanismos proyectados por el Estado frente a la garantía del mínimo vital son

congruentes con la destinación y el uso tradicional que la comunidad Jiw ha dado a sus recursos; por ejemplo, investigar sobre la existencia de acueductos comunitarios en la comunidad, su operación, cobertura, etc., con el objetivo de establecer si se están alcanzando los criterios establecidos en las observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el derecho al agua.





## PROPUESTAS PROVENIENTES DESDE LAS ORGANIZACIONES DE VÍCTIMAS, DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y SUJETOS DE REPARACIÓN COLECTIVA

---

Las siguientes propuestas y recomendaciones son el resultado de un diálogo abierto, de construcción colectiva de diferentes actores, orientadas a incidir en la política pública de atención, asistencia y reparación integral a la población víctima del conflicto armado en los municipios de Villavencio, Puerto López y San José del Guaviare; producto de un trabajo articulado entre la academia, la institucionalidad y la población víctima de los municipios focalizados.

Vale la pena anotar que el Observatorio, además de presentar las propuestas específicas, expone su preocupación frente a algunos aspectos clave dentro del sistema de atención, asistencia y reparación que se configuraron como hallazgos dentro del ejercicio de caracterización del problema por observación directa en el proceso investigativo.

Es así como se evidencian algunas barreras de acceso<sup>1</sup> que debe padecer la población víctima en su proceso de restablecimiento de derechos:

- La desinformación y falta de orientación que la Unidad para las víctimas ofrece a la población en el momento de su atención en los diferentes puntos. También vemos con mayor preocupación las expectativas y las consecuencias nocivas que están teniendo herramientas como el PAARI (Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral) dentro del proceso de reparación de víctimas, pues se observó que, en muchos de los casos, las ayudas se han detenido y la respuesta que le dan a la población es que no hay respuesta o si ya salió, está en proceso de indemnización, y mientras tanto (tiempo indefinido) las personas víctimas en plena y evidente condición de vulnerabilidad quedan sin recibir su ayuda humanitaria.
- Otro punto que genera preocupación es la deshumanización del servicio que se denotó en las Unidades de Atención de la UARIV, pues la cantidad de personas que asisten a diario es bastante, comparado a la cantidad de funcionarios y la capacidad de las instalaciones. Esto, además de no tener horas fijas en las citaciones que se hacen a la población, hace que sea totalmente congestionado el servicio y que la atención sea sumamente demorada.

---

1 Barreras de Acceso: Diferentes dificultades presentes en el proceso de restablecimiento de derechos que se encuentran consagradas en la Ley 1448 de 2011, que no permiten el efectivo goce de derechos a la población víctima en general.

- Por otra parte, no se evidenció trato preferencial para personas con condiciones de vulnerabilidad especiales, tales como personas de la tercera edad, madres gestantes o en situación de discapacidad. Mientras estábamos en uno de los puntos le hicimos seguimiento a uno de los muchos casos que se presentan a diario en estas oficinas: se trataba de un señor de la tercera edad, en condición de discapacidad, que tuvo que esperar 1 hora 45 minutos para ser atendido, sin tener la posibilidad de sentarse. Cuando logró entrar a ser atendido, salió a los pocos minutos con un papel sin firma ni formatos que dice: “regresar en 20 días”. Al hacer las cuentas, los 20 días se cumplían en plena época decembrina de no atención institucional. Con este breve aparte solo queremos contextualizar algunas de las fallas del sistema de reparación para proponer posibles soluciones.
- La queja en la devolución de las ayudas humanitarias es algo frecuente. Además, hay que tener en cuenta que estas, para la mayoría de los casos, no están llegando en las fechas establecidas y no hay tiempo exacto para que la población pueda estar pendiente de dichos giros. A esto se le suma que a las personas no les avisan efectivamente que ya están los giros y que estas personas en muchas ocasiones no tienen las capacidades para acceder a herramientas como Daviplata; es así que en ocasiones cuando logran ir a retirar su giro este ya ha sido devuelto por la entidad. Otro aspecto relevante es la efectividad del giro, pues era común escuchar a la población diciendo que ya tenían el giro aprobado, pero

este aún no se ha hecho efectivo, lo que congestiona las oficinas de la UARIV porque la población acude frecuentemente a preguntar si se encuentra disponible la ayuda, pero no se dan respuestas concretas.

## CONCLUSIONES GENERALES

Es posible concluir que la Ley Estatutaria 1757 de 2015 creada con el objeto “de promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político” (Congreso de Colombia, 2015) es un actor fundamental en el desarrollo y ejecución del Acuerdo de Paz para todo el territorio colombiano. Es una herramienta eficaz para la participación democrática y uno de los mecanismos por los cuales la sociedad civil colombiana puede participar activamente de todos los procesos que los afecten. Ahora bien, en cuanto a la formación de espacios idóneos para que esta participación se pueda dar, la Ley también contempla un escenario llamado Consejo Nacional de Participación Ciudadana. Este es un órgano de permanente asesoría que el Gobierno Nacional debe atender en los temas que la Ley Estatutaria aborda como son la protección, promoción y garantía del derecho a la participación de cada colombiano a lo largo del territorio (departamental, distrital y municipal). La Ley dispone para temas regionales, los Consejos de Participación Ciudadana, ejercicio que equivale al realizado por el Consejo Na-

cional, pero en cada región. Lo anterior es alusivo a lo que se pretende con el punto número dos del Acuerdo de Paz.

Por otro lado, la Ley Estatutaria 1757 de 2015 –en construcción de una sociedad democrática, justa e incluyente– aplicó un importante avance en el marco legal del derecho a participar, que se encuentra consagrado en la Constitución Política. Los lineamientos son claros al definir cuáles son aquellas herramientas con las que cuenta la sociedad civil para participar en los asuntos públicos. El Ministerio del Interior, entre sus obligaciones, debe generar un ambiente favorable para que la ciudadanía pueda apropiarse, tanto de las herramientas como del espacio en el cual se puedan desarrollar.

Después de haber analizado el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, es claro el papel que juega la participación democrática en dicha construcción; las falencias que hay se deben reforzar con herramientas como la Ley de Participación Ciudadana.

Es preciso que exista un seguimiento riguroso por parte de la entidad de control competente para dar cumplimiento a los mandatos legales para que no se dilaten procesos que van en pro de la comunidad<sup>1</sup>.

---

1 Juliana Botero Giraldo. Edil en el año 2016 de la comuna Palogrande de Manizales y vicepresidenta de la Federación Nacional de Ediles de Colombia en el mismo año. En su compromiso por indagar sobre los procesos de implementación que se adelanta-

Es perentoria una campaña de pedagogía que dé a conocer a la ciudadanía y, en especial a la población víctima de la violencia en el departamento del Meta, la existencia de esta ley y los beneficios que trae la participación. De igual forma, fomentar al interior de las diferentes organizaciones sociales para que, a través de ellas, se puedan vincular a los consejos de participación ciudadana.

---

ban en Manizales con relación a los consejos de participación para el posacuerdo, hizo seguimiento de la omisión de la Administración Municipal de su ciudad en el cumplimiento de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, descubriendo un retraso de un año y diez meses, injustificado por demás. Con el fin de darle la celeridad necesaria al proceso y adelantar las gestiones que dieran paso al manejo del posacuerdo en Manizales; la edil instauró un derecho de petición denunciando que la Alcaldía de Manizales desde el momento de entrada en vigencia de la Ley, no había adelantado ningún proceso para la creación de los Consejos de Participación Ciudadana. Fue a partir de la presentación del derecho de petición que se convocó a una reunión con los encargados de liderar este proceso, a saber, Secretaría de Desarrollo Social y Secretaría de Gobierno, para desarrollar las estrategias necesarias que garantizaran la creación de los consejos. Acciones como esta, hacen parte de lo que entendemos como la “cultura política” que necesitamos fortalecer como ciudadanos. Este es un compromiso no solo para quienes representan los intereses de las comunidades, esto es, los funcionarios públicos, sino también un derecho de cada ciudadano a “participar” en los escenarios creados al interior del sistema democrático y que ha sido renovado en los nuevos repertorios del “segundo acuerdo”, como resultado de los diálogos de paz. ¿Estarán creados los consejos de participación para el posacuerdo en los demás departamentos del país?





## REFERENCIAS

- Alvarado, S. V., Ospina, H. F., Botero, P. y Muñoz, G. (2008). Las tramas de la subjetividad política y los desafíos a la formación ciudadana en jóvenes. *Revista Argentina de Sociología*, 6(11), 19-43.
- Arango, R. (2005). *El concepto de Derechos Sociales Fundamentales*. Bogotá, Colombia: Editorial Legis.
- Arendt, H. (1997). *¿Qué es la política?* Barcelona: Paidós.
- Arendt, H. (1998). *La condición humana*. Barcelona: Paidós.
- Arendt, H. (2001a). *¿Qué es la política?* Barcelona, España: Paidós.
- Arendt, H. (2001b). *La Condición Humana*. Barcelona, España: Paidós.
- Aristóteles (1988). *Política* (Trad. M. Inchausti). Madrid: Editorial Gredos.
- Asamblea Nacional Constituyente, (1991, julio 6). *Constitución Política de Colombia*. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>
- Benítez, M. I. (2016). *Guerra y post conflicto en Guatemala: Búsqueda de justicia antes y después del Acuerdo de Paz*.

México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Bárcena, F. y Mélich, J. C. (2003). La mirada ex-céntrica. Una educación desde la mirada de la víctima. En Mardones, J. M. y Mate, R. (eds.). *La ética ante las víctimas*. Barcelona, España: Anthropos.

Berger, P. y Luckmann, T. (2003). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

Congreso de Colombia, (1986, enero 15). *Ley 11*. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9130>

Congreso de Colombia, (1994, mayo 31). *Ley 134*. Recuperado de: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=330>

Congreso de Colombia, (2003, noviembre 18). *Ley Estatutaria 850*. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=10570#:~:text=Prohibiciones%20de%20las%20vedur%C3%ADas%20ciudadanas,contratos%20objeto%20de%20la%20vigilancia>.

Congreso de Colombia, (2015, julio 6). *Ley Estatutaria 1757*, Recuperado de: [http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Ley\\_1757\\_6\\_DE\\_JULIO\\_2015.pdf](http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Ley_1757_6_DE_JULIO_2015.pdf)

Consejería de Derechos de los Pueblos Indígenas, Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Paz-ONIC. (2018). *Informe sobre Colombia DDHH, DIH, derechos territoriales y derecho a la consulta previa*

- de los pueblos indígenas*. Recuperado de: <https://www.onic.org.co/comunicados-onic/2022-onic-realizar-conversatorio-para-consolidar-informe-nacional-sobre-vulneraciones-a-los-derechos-humanos-en-el-marco-del-examen-periodico-universal-epu>
- Contreras, D. (2017). *Historia de la participación ciudadana*. Recuperado de: [http://timerime.com/es/linea\\_de\\_tiempo/2878938/HISTORIA+DE+LA+PARTICIPACION+CIUDADANA/](http://timerime.com/es/linea_de_tiempo/2878938/HISTORIA+DE+LA+PARTICIPACION+CIUDADANA/)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2013). *Caso de las Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia*. Recuperado de: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_270\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_270_esp.pdf)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012). *Caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala*. Recuperado de: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_250\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_250_esp.pdf)
- El Espectador. (20 de marzo de 2013), 65 pueblos indígenas corren peligro de desaparecer': ONIC. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/Articulo-411328-65-pueblos-indigenas-corren-peligro-de-desaparecer-onic>
- Foro Nacional por Colombia (2016). Jóvenes, ¡a participar!: la paz está en sus manos. Recuperado de: <https://foro.org.co/jovenes-a-participar-la-paz-esta-en-sus-manos/>
- Foucault, M. (2005). *El orden del discurso*. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores.

- Godoy, E. (2008). *Público y privado en la filosofía práctica de Aristóteles*. Murcia: Universidad de Murcia.
- Habermas, J. (2003). *Acción comunicativa y razón sin trascendencia*. Barcelona, España: Paidós.
- Honneth, A. (2003). *Unsichtbarkeit. Stationen einer Theorie der Intersubjektivität*. Fráncfort, D.M.: Suhrkamp.
- Honneth, A. (2006). Elreconocimiento como ideología. *Isegoría: Revista de Filosofía Moral y Política*, (35), 129-150. doi:10.3989/isegoria.2006.135.33. <http://cms.onic.org.co/comunicados-onic/2017-denuncia-publica-grave-situacion-humanitaria-en-el-chocho-asesinan-mujer-indigena-en-combates-entre-el-n-y-agc-en-resguardo-quiparado-riosucio>
- Kant, I. (1961). *Crítica de la razón práctica*. Buenos Aires, Argentina: Losada.
- Kohn, C. (2001). Hermenéutica y discurso político. Una aproximación desde la filosofía de Hannah Arendt. *Akademios*, 3(2), 95-112.
- Kohn, J. (ed.). (2008). *Hannah Arendt. La promesa de la política*. Madrid, España: Paidós.
- Londoño Osorio, J. F. (2017). *Hoja de ruta de las reformas políticas para la Paz*. Bogotá, Colombia: Netherlands Institute for Multiparty Democracy.
- Misión de Observación Electoral (2012). *Proyecto Reforma del Código Electoral 2012*. Recuperado de <https://moe.org.co/ano/2012/page/3/>
- Organización de la Unidad Africana (1981). *Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos*. Recuperado

- de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1297.pdf>
- Presidencia de la República y Estado Mayor Central de las FARC-EP. (2016, noviembre 24). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá, Colombia: Editorial.
- Pérez, T. H. (2017). *El papel de la democracia en sociedades pos-conflicto y en situación de conflicto armado interno: el caso de El Salvador y Colombia*. Bogotá: Universidad de la Salle.
- Rawls, J. (1997). *Teoría de la Justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rubio Carracedo, J. (2000). ¿Cansancio de la democracia o acomodo de los políticos? *Claves de razón práctica*, (105), 76-82.
- Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2017). *Víctimas conflicto armado*. Recuperado de: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>
- Velásquez, F. y González, E. (2015). La reforma de la Ley de Participación en Colombia. Una experiencia de gobernanza democrática. *Desacatos: Revista de Ciencias Sociales*, (49), 48-63.
- Verdad Abierta (13 enero 2016). La resistencia del pueblo Jiw. Recuperado de: <http://www.verdada-bierta.com/lucha-por-la-tierra/6142-la-resistencia-del-pueblo-Jiw>