

**INFORME DE ACTUACIÓN ESPECIAL**

**CONTROL FISCAL SOBRE EL DISEÑO Y ELABORACIÓN DEL PLAN DE  
ACCIÓN TERRITORIAL PARA LA ASISTENCIA, ATENCIÓN Y REPARACIÓN  
INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO  
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN  
INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS (UARIV).  
DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR**

**008011**

**CGR – CDSA No.  
FEBRERO DE 2017**

## **INFORME DE ACTUACIÓN ESPECIAL**

### **CONTROL FISCAL SOBRE EL DISEÑO Y ELABORACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN TERRITORIAL PARA LA ASISTENCIA, ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS (UARIV). DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR**

Contralor General de la República

Edgardo José Maya Villazón

Vicecontralora General

Gloria Amparo Alonso Másmela

Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Andrés Bernal Morales

Directora de Vigilancia Fiscal

Sonia Alexandra Gaviria Santacruz

Directora de Estudios Sectoriales

Adriana Lucía González Díaz

Supervisor de Auditoría

Jorge Enrique Espitia Zamora

Equipo de Auditores Nivel Central

Ana Catalina Sarmiento Zárate  
Martha Lucía Mesa  
Arledys Hernandez Babilonia

Personal de apoyo

Carolina Chaves Acosta  
María Camila Sacristan

## TABLA DE CONTENIDO

	PÁGINA
<b>ABREVIATURAS</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>7</b>
<b>1. CARACTERIZACIÓN DEL ENTE TERRITORIAL</b>	<b>12</b>
1.1. Caracterización local	12
1.2. Caracterización de la población víctima del conflicto armado	17
<b>2. HALLAZGOS</b>	<b>20</b>
Hallazgo 2.1. (1). Des financiación del PDT y planeación presupuestal	20
Hallazgo 2.2. (2). Inconsistencias PAT y FUT	20
Hallazgo 2.3. (3). Participación de las víctimas	22
Hallazgo 2.4. (4). Inclusión de los PAT Municipales en el PAT Departamental	23
Hallazgo 2.5. (5). Deficiencias en la Caracterización	24
Hallazgo 2.6. (6). Componente estratégico	25
Hallazgo 2.7. (7). Mecanismos de seguimiento y monitoreo	26
Hallazgo 2.8. (8). Estrategia de corresponsabilidad	26
<b>3. ANALISIS CRÍTICO DE LA ELABORACIÓN DEL PAT</b>	<b>28</b>
<b>3.1. PROCESOS TRANSVERSALES EN LA FORMULACIÓN DEL PAT</b>	<b>28</b>
3.1.1. Articulación PDM y PNARIV	28
3.1.2. Articulación herramientas de planeación y mecanismos de seguimiento en el marco de la política pública de víctimas	29
3.1.3. Caracterización y articulación oferta	30
3.1.4. Participación de las víctimas en la formulación del PAT	31
3.1.5. Comité Territorial de Justicia Transicional	32
3.1.6. Cumplimiento de roles de actores involucrados en la formulación del PAT	33
<b>3.2. DIAGNÓSTICO</b>	<b>34</b>
3.2.1. Caracterización Departamental	34
3.2.2. Caracterización de la población víctima	34
3.2.3. Identificación de necesidades	35
<b>3.3. PARTE PROGRAMÁTICA</b>	<b>36</b>
3.3.1. Programas y Proyectos por componentes y ejes transversales	37
3.3.2. Metas e Indicadores – Políticas y Estrategias PAT	45
3.3.3. Financiación - Plan de Inversiones	47
3.3.4. Estrategia de Corresponsabilidad	58



**CONTRALORÍA**  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

<b>4. MECANISMOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN PAT</b>	<b>60</b>
<b>4.1. Esquema de Seguimiento y Evaluación</b>	<b>60</b>
<b>4.2. Red nacional de información -RNI</b>	<b>60</b>
<b>4.3. Tablero PAT</b>	<b>60</b>
<b>5. CONCLUSIONES</b>	<b>61</b>
<b>REFERENCIAS</b>	<b>65</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>65</b>



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## ABREVIATURAS

AHE	Atención Humanitaria de Emergencia.
CIAT	Comité Institucional de Alertas Tempranas
CGR	Contraloría General de la República
CTJT	Comité Territorial de Justicia Transicional
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ET	Entidades Territoriales
FUD	Formato Único de Declaración
FUT	Formulario Único Territorial
GED	Goce Efectivo de los Derechos
GI	Generación de ingresos
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
INL	Embassy of United States of America – INL
MAP	Minas antipersonal
MPEV	Mesa de participación efectiva de las víctimas
MUSE	Municiones sin explotar
PAI	Programa atención integral
PAT	Plan de Acción Territorial para la Prevención, Atención, Asistencia, y Reparación Integral a las Víctimas
PBOT	Plan Básico de Ordenamiento Territorial
PIU	Plan Integral Único
PDD	Plan de Desarrollo Departamental
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PPV	Política Pública de Víctimas
PNARIV	Plan Nacional de Atención y Reparación integral a las Víctimas
PSD	Población en Situación de Desplazamiento
RTDAF	Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas
RUP	Registro Único de Predios Rurales Abandonados por la Violencia
RUPTA	Registro Único de Predios y Territorios Abandonados
RUV	Registro Único de Víctimas
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SIPOD	Sistema de Información de Población Desplazada
SISBEN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
SGR	Sistema General de Regalías
SGP	Sistema General de Participación
SPPGNR	Subcomité de Prevención Protección y Garantías de No Repetición del Nivel Territorial
SMMLV	Salario Mínimo Mensual Legal Vigente
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

UARIV      Víctimas  
            Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas  
URT        Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de  
            Tierras Despojadas



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor

**Dumek José Turbay Paz**

**Gobernador Departamento de Bolívar**

Carretera Cartagena - Turbaco Km. 3, Sector Bajo Miranda - El Cortijo, después del cementerio Jardines de Paz

Teléfonos: (57)-(5)-6517444

E-mail: [contactenos@bolivar.gov.co](mailto:contactenos@bolivar.gov.co)

**Cartagena – Bolívar**

Asunto: Informe de resultados Actuación Especial Departamento de Bolívar

### INTRODUCCIÓN

En desarrollo de las funciones constitucionales y legales de la Contraloría General de la República -CGR en cuanto a la vigilancia de la gestión fiscal y en virtud del mandato dado por el artículo 201 de la Ley 1448 de 2011 de realizar el seguimiento al proceso de diseño, implementación, ejecución y cumplimiento de las medidas contenidas en la Ley, se llevó a cabo una Actuación Especial en el Departamento de Bolívar, con el objeto de ejercer el control fiscal sobre la implementación de la política de víctimas a través del diseño, formulación e implementación de los Planes de Acción Territorial para la prevención, atención, asistencia y reparación de las víctimas –PAT- y del sistema de corresponsabilidad.

La CGR definió un marco metodológico, en el cual la evaluación se entiende como un proceso integral, que busca no solamente adelantar una labor de revisión del cumplimiento de los criterios normativos, orientaciones, lineamientos técnicos y metodológicos para la formulación de los PAT; sino también, un estudio de las diferentes fases de alistamiento, diseño, formulación e implementación de este instrumento.

Como resultado de lo anterior, la CGR profirió 8 hallazgos administrativos que reflejan las problemáticas y dificultades presentes en el Departamento y sobre las cuales se elaboró un informe especial en donde se muestran las principales debilidades en la capacidad institucional de la entidad territorial y en el que se identifican algunos factores de riesgo en la formulación e implementación del PAT que pueden afectar la ejecución de la política pública de víctimas en el territorio.

En especial se destacan elementos encontrados por el equipo de la CGR a partir del análisis del Plan de Desarrollo; el Plan Plurianual de Inversiones; el Plan Operativo Anual de Inversiones; el Plan de Acción Territorial; la Participación de las Mesas de Víctimas, entre otros.

Adicionalmente, se llevó a cabo un ejercicio de caracterización de la entidad territorial, en el que se identifican datos de importancia relacionados con la población del Departamento, la identificación de la oferta institucional, caracterización de la población víctima a partir de registros administrativos, información presupuestal y financiera, entre otros aspectos que pueden resultar de utilidad para el Departamento. Para mayor detalle de los datos suministrados se puede consultar la ficha de caracterización departamental (Anexo 1), en la cual fueron resumidos y consolidados los principales datos.

### **RELACIÓN DE HALLAZGOS**

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron ocho (8) hallazgos Administrativos sin incidencia Fiscal, Disciplinaria o Penal.

### **PLAN DE MEJORAMIENTO**

Con base en los hallazgos comunicados, la entidad debe elaborar el respectivo Plan de Mejoramiento. El Plan de Mejoramiento debe ser presentado a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI) de la CGR, conforme a la Resolución 07350 de 2013, dentro de los 30 días calendario, siguientes al recibo del presente informe.

Para efecto de autorizar el registro de transmisión de la información correspondiente a la modalidad Plan de Mejoramiento, a través del SIRECI, el Representante Legal del sujeto de control debe remitir al correo electrónico soporte\_sireci@contraloria.gov.co el documento en el cual se evidencia la fecha de recibo por parte de la entidad del presente informe, de ser viable el mismo día de su recepción, con copia a los correos electrónicos: jorge.espitia@contraloria.gov.co y andres.bernal@contraloria.gov.co.

Sobre los Planes de Mejoramiento elaborados por las entidades intervinientes, la Contraloría General de la República no emitirá pronunciamiento, sino que dentro de la siguiente actuación de vigilancia y control fiscal se evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por los diferentes entes objetos de control fiscal, para eliminar la causa de los hallazgos detectados.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

El resultado de este ejercicio junto con un informe especial, será remitido a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), para su conocimiento y para que, como coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), determine las medidas a adoptar en el marco de sus competencias.

Bogotá D.C., 09 FEB, 2017

**ANDRÉS BERNAL MORALES**  
Contralor Delegado del Sector Agropecuario

Aprobó: Sonia Alexandra Gaviria Santacruz (Directora DVF)  
Revisó: Jorge Enrique Espitia Zamora. Supervisor  
Elaboró: Ana Catalina Sarmiento. Profesional Universitario



**Anexo:** CD que contiene el Informe de resultados Actuación Especial en el Departamento de Bolívar y la Ficha de Caracterización Departamental

## RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

A continuación se presentan los resultados del ejercicio de seguimiento a la formulación Territorial para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas (PAT) 2016-2019, del Departamento de Bolívar.

Las Entidades Territoriales – ET, con el fin de cumplir con sus obligaciones y en aplicabilidad de sus competencias frente a la implementación de la política pública para la prevención, atención, asistencia y reparación integral de las víctimas del conflicto armado en Colombia, deben diseñar e implementar “a través de los procedimientos correspondientes, programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas, los cuales deberán contar con las asignaciones presupuestales dentro de los respectivos planes de desarrollo y deberán ceñirse a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional para la atención y Reparación Integral a las Víctimas”. (Art. 174, Ley 1448 de 2011).

Para ello, se cuenta con un amplio marco jurídico y de referencia normativa que regula y orienta la formulación y los principales aspectos a tener en cuenta para que las ET cada cuatro años lleven a cabo la estructuración, puesta marcha y seguimiento de las acciones para prevenir, atender y reparar a la población víctima, cuya denominación instrumental se conoce como “Plan de Acción Territorial para la Prevención, Atención, Asistencia, y Reparación Integral a las Víctimas – PAT”.

Entendido el PAT, como el principal instrumento de planificación con que cuentan las entidades territoriales para la implementación de la política pública para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas y como un insumo fundamental para promover y reflejar la articulación institucional local y la articulación nación territorio en aplicación de la estrategia de corresponsabilidad, se espera con este documento, a partir de los hallazgos encontrados, generar una serie de conclusiones y de elementos que sirvan a los diferentes actores participantes del proceso de formulación del PAT para promover acciones de fortalecimiento institucional, articulación y gestión compartida para la efectiva atención a las víctimas.

Esta evaluación se centró en revisar el proceso de formulación del PAT, ya que a la fecha y dada la reciente elaboración y/o aprobación de los mismos, posiblemente no se cuenta con avances significativos en su ejecución, por lo tanto los objetivos se concentraron en: i). Evidenciar debilidades en la capacidad institucional de la entidad territorial (ET) para formulación del PAT, ii). Identificar factores de riesgo y/o debilidades en su formulación (caracterización, identificación de necesidades, definición de acciones según derechos y medidas, entre otros), y



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

iii). Verificar el cumplimiento de las funciones del Comité Territorial de Justicia Transicional (CTJT) respecto de la aprobación de este instrumento y las asociadas a esta fase. En efecto, la evaluación contempla una revisión general de los aspectos relacionados con la articulación institucional local, nación territorio (estrategia de corresponsabilidad), así como los mecanismos de seguimiento establecidos para tal fin a nivel territorial.

En el presente informe se presentan los resultados de la Actuación Especial sobre la evaluación crítica a la formulación del Plan de Acción Territorial para la Prevención, Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas – PAT - 2016-2019 -adelantada por la Contraloría General de la República – CGR en el departamento de Bolívar. En este documento se incluyen análisis previos y posteriores a la visita que se realizó a la administración de este ente territorial.

## 1. CARACTERIZACIÓN DEL ENTE TERRITORIAL

### 1.1. CARACTERIZACIÓN LOCAL

#### Localización

El departamento de Bolívar, limita al norte con el mar Caribe y el departamento del Atlántico, al Oriente con el río Magdalena; Nororiente: con Cesar y Santander; al Sur con el departamento de Antioquia y al Occidente con los departamentos de Sucre y Córdoba.

El departamento posee un territorio insular perteneciente al Distrito de Cartagena de Indias conformado por las Islas de Tierra Bomba, Barú, Corales del Rosario, San Bernardo e Isla Fuerte y cuenta con un total de 45 municipios y un distrito que funge como Distrito Capital (Cartagena de Indias).

Dada su gran extensión la diversidad en su geografía y las características culturales de sus comunidades, desde el año 2001 hasta la fecha gracias a la Ordenanza 012, el departamento se encuentra organizado territorialmente en 6 subregiones denominadas como zonas de desarrollo económico social- ZODES- con el fin de implementar políticas públicas a partir de las características endógenas de cada zona<sup>1</sup>. La descripción de los ZODES según lo aprobado por la asamblea departamental es<sup>2</sup>:

1. **ZODES DIQUE:** El Dique bolivarense es el soporte y despensa agropecuaria de Cartagena y Barranquilla, tiene un potencial marítimo y acuícola. Esta cruzado por los principales corredores viales del Caribe Colombiano. De este Zodes forma parte el Distrito de Cartagena de Indias, núcleo industrial, portuario y turístico del departamento. Conformado por los municipios de Cartagena, Turbaco, Arjona, Calamar, Arroyo Hondo, Clemencia, Mahates, San Cristóbal, San Estanislao de Kostka, Santa Catalina, Santa Rosa de Lima, Turbana.
2. **ZODES MONTES DE MARÍA:** Es una región con distrito de riego, suelos fértiles, vacación agroindustrial, ganadera, forestal y artesanal, posee una cultura agroexportadora, y esta cruzada por la troncal de occidente y articulada a la troncal del Magdalena Medio. En años recientes se ha venido desarrollando allí un importante complejo agroindustrial de palma de aceite.

<sup>1</sup> Plan de desarrollo Territorial- 2016-2019.

<sup>2</sup> <http://www.bolivar.gov.co/index.php/gobierno-transparente/informacion-institucional/zodes>



3. **ZODES MOJANA:** Es una región con gran dotación de recursos naturales y biodiversidad, posee vocación minera y agropecuaria y un gran potencial acuícola. Está integrada por los municipios de Magangue, Pinillos, Tiquicio, Achí, Montecristo y San Jacinto del Cauca. Últimamente se ha desarrollado en esta zona el cultivo de cacao.
4. **ZODES DEPRESIÓN MOMPOSINA:** Región con excelentes suelos, vocación ganadera y artesanal con un gran potencial turístico, orfebrería y ebanistería. Se encuentra ubicada en la parte centro-oriental del departamento y está conformado por los municipios de Cicuco, Talaigua Nuevo, Mompo, San Fernando, Margarita y Hatillo de Loba.
5. **ZODES LOBA:** La Zodes Loba tiene vocación agropecuaria y minera, posee gran potencial para desarrollar importantes proyectos mineros auríferos y agroindustriales (palma, cacao). Está conformada por los municipios de Altos del Rosario, Barranco de Loba, San Martín de Loba, El Peñón, Regidor y Ríoviejo.
6. **ZODES MAGDALENA MEDIO:** Región rica en dotación de recursos naturales y biodiversidad, con vocación agropecuaria, minera, presenta un gran potencial agro exportador y minero aurífero. Se encuentra conformada por los municipios de Arenal, Cantagallo, Morales, San Pablo, Santa Rosa del Sur y Simití. Con el apoyo de la cooperación internacional USAID y la Unión Europea, a través del programa ADAM y del Laboratorio de Paz – Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, se ha logrado desarrollar en esta zona importantes núcleos agrícolas de palma de aceite, cacao y caucho.

## Población

De acuerdo con las cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE (2016), el departamento de Bolívar, ocupa el 2,3% de área departamental sobre el área del país, tiene una densidad poblacional de 81,68 km<sup>2</sup> por persona<sup>3</sup> y cuenta con un total 2.121.956 habitantes de los cuales el 51% son hombres y el restante 49% mujeres.

<sup>3</sup> La densidad poblacional se mide como el número de habitantes en el área del departamento y sus unidades se encuentran en habitantes por Kilómetro cuadrado.



El DANE en el censo del 2005 reportó 2.066 habitantes de la población indígena, 491.364 clasificada en Población negra, mulato o afrocolombiana, rom con 911 habitantes, y raizal y palenquera con un total de 6.303 habitantes<sup>4</sup>.

Respecto a la estructura etaria, para 2016, la población potencialmente activa (>15 o < 59 años) del municipio corresponde a 1.288.292 habitantes equivalente al 61% del total; mientras que la población inactiva (<15 o > 59 años) es de 833.664 habitantes correspondiente al 39%.

### **Caracterización económica**

En su aspecto económico, se debe tener en cuenta el sector primario como un sector tradicional, donde la agricultura es una de las principales fuentes de la producción de la economía del departamento, se destaca que de los 46 municipios que conforman el departamento, 45 centran su economía en la actividad agropecuaria, tan solo el Distrito de Cartagena centra su productividad en actividades de comercio y servicios, el turismo, la industria petroquímica y la construcción. Igualmente se destaca la producción manufacturera del departamento que también se centra en Cartagena.

Sin embargo siguen siendo la base de la economía del departamento los sectores de la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, pero estas actividades solo aportan en promedio el 5% del PIB del departamento en los últimos 5 años.

De otra parte, se tiene que el sector industrial se encuentra principalmente en Cartagena, el cual se basa en la petroquímica y sus derivados, se destaca la refinería de petróleo y la industria de plásticos. En los municipios solo hay presencia de micro y pequeñas empresas del sector primario. En menor importancia se encuentran establecimientos dedicados a la metalmecánica, alimentos y bebidas como gaseosa, lácteos, bebidas alcohólicas, cementeras, entre otras. En Magangué siendo la segunda ciudad más importante del departamento, se encuentra en primer lugar la actividad agroindustrial la cual se basa en la producción arrocería y lechera de la región.

En el tema de agricultura, informan que el uso del suelo está distribuido de la siguiente manera: el total del área agrícola es de 455.198 hectáreas en las cuales en el 2014 se sembraron 253.037 hectáreas, la cosecha fue de 180.866 hectáreas y la producción de 1.073.249 ton., los principales productos fueron la Palma de Aceite con 329.960 ton., la yuca 318.166 ton., maíz 97.847 ton., y arroz con 84.445 ton. En la siguiente tabla tomada del Plan de Desarrollo se muestra la distribución de la producción por tipo de cultivos:

<sup>4</sup> Censo Poblacional 2005 DANE- corte junio - 2015.

**Tabla 1. Distribución de la producción por tipo de cultivos, Secretaría de Agricultura, evaluaciones agropecuarias 2014**

TIPOS DE CULTIVOS	AREA SEMBRADA (HAS)	PRODUCCION (TON)
PERMANENTES	80.336	450.855
TRANSITORIOS	117.097	205.477
ANUALES	55.604	416.917
<b>TOTAL</b>	<b>253.037</b>	<b>1.073.249</b>

### Índice de Pobreza Multidimensional – IPM

El IPM, es aquel que refleja el índice de pobreza estadístico, sobre la situación actual de las personas, a través del cual, se evalúa tres aspectos básicos que son: la educación, la salud y el nivel de vida. Así las cosas, según la propuesta de IPM desarrollada por el Departamento Nacional de Planeación para Colombia está conformada por 5 dimensiones y 15 variables<sup>5</sup>.

Según el IPM Colombia se considera que una persona está en condición de pobreza multidimensional si tiene 33,3% de las privaciones ( $k=5/15$ ), en otras palabras, una persona es multidimensionalmente pobre si enfrenta carencias en por lo menos 33,3% de las 15 variables seleccionadas, teniendo en cuenta la ponderación asignada a cada variable.

Para el departamento de Bolívar, de acuerdo con los datos del DNP el Índice de Pobreza Multidimensional es de 84,4 % (última medición: 2005, DNP-SPSCV). Este índice correspondiente al 2005 aclara que se calculó a través de los resultados del censo de 2005 con un promedio ponderado de la población de dicho año.

### Variables Fiscales

La metodología establecida por el DNP, precisa la clasificación de las cuentas de ejecución presupuestal en un formato coherente de operaciones efectivas de caja, que permite calcular el déficit y el monto de su financiamiento. Las cuentas de ingresos y gastos se clasifican según su destino económico en dos grupos: según sean para cubrir gastos recurrentes o para cubrir gastos de inversión. La medición del Desempeño Fiscal conlleva a tratar un conjunto de variables correspondientes

<sup>5</sup> <https://colaboracion.dnp.gov.co/.../IPM%20por%20municipio%20y%20dpt>.

a cada categoría de las entidades. El objetivo metodológico es sintetizar el conjunto de aspectos en uno integral, el cual se denomina Índice de Desempeño Fiscal<sup>6</sup>.

Entre las variables fiscales, se tiene en cuenta la magnitud de la inversión, capacidad de ahorro, la dependencia de las transferencias de la nación y las regalías, generación de recursos propios autofinanciamiento que comprende los gastos de funcionamiento y el respaldo del servicio de la deuda, para el caso del departamento de Bolívar los indicadores que se calcularon fueron los siguientes:

**Tabla 2. Variables de desempeño fiscal**

<b>Variables/Indicador</b>	<b>2011</b>	<b>2014<sup>7</sup></b>	<b>Tendencia</b>
% de ingresos corrientes destinados a funcionamiento	56,7	70,0	Disminuyó
Magnitud de la deuda	3,0	4,2	Disminuyó
% de ingresos por transferencias	79,5	83,3	Mejóro
% de ingresos propios	30,7	37,5	Mejóro
% del gasto para inversión	80,7	87,4	Mejóro
Capacidad de ahorro	25,3	24,6	Disminuyó
Indicador Desempeño Fiscal	54,6	60,6	Mejóro

Fuente: Ficha Caracterización Departamental DNP

Según la tabla anterior, se puede observar que en general el departamento presentó mejoras en el desempeño fiscal para el 2014 frente a la medición del año 2011, por lo tanto la categoría de desempeño fiscal según los rangos y tipologías establecidos por el DNP para esta última vigencia también mejoró<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> <https://colaboracion.dnp.gov.co>

<sup>7</sup> Sobre esta información, es importante señalar que la misma corresponde a los datos registrados por el DNP en la ficha de caracterización departamental publicada y reportada como oficial en el portal de colaboración de dicha entidad, sin embargo; consultado el informe Word "Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2014" publicado en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Desempe%C3%B1o%20Fiscal%202014.pdf> los datos resultantes difieren pues en dicho documento el índice de desempeño fiscal del departamento de Bolívar se registra en 62,48 diferente a los 60,6 reportados en la ficha de caracterización para la vigencia 2014 (los datos para cada variable/indicador también presentan diferencias).

<sup>8</sup> Si tomamos de referencia el dato reportado por el DNP el en documento mencionado en la nota anterior, la puntuación de 62,48 para el índice de desempeño fiscal del departamento lo clasifica como un ente territorial en la categoría vulnerable. Tipología Vulnerable: Corresponde a las entidades cuyo indicador de desempeño fiscal está entre 60 y 70 puntos, lo cual, significa que aunque pueden cumplir con los límites de gasto de la ley 617 de 2000 y generar ahorros propios, dependen de manera importante de las transferencias y son entidades expuestas a desequilibrios en sus finanzas como consecuencia de choques en sus estructuras financieras. Estas entidades mantienen apenas un nivel de equilibrio relativo en su balance fiscal, pero sin presentar excedentes que les permita sortear holgadamente algún desequilibrio en sus finanzas. (Fuente DNP)



## 1.2. CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO

Según lo reportado por la RNI con corte al 1 de noviembre de 2016, el total de víctimas registradas (en el Registro Único de Víctimas – RUV) para el departamento de Bolívar asciende a 488.264 personas.

En este sentido, tomando el dato de la población total reportada por el DANE frente al número total de víctimas registradas según la RNI, el 23% de la población del departamento se registra como víctima.

### Hechos victimizantes

El departamento de Bolívar, durante los años 1985 y parte del año 2016 ha sido escenario de un gran número de afectaciones por diversos hechos victimizantes, en donde mayor concentración de personas registradas como afectadas corresponde al desplazamiento forzado con 449.366 víctimas registradas (92%), seguido por los homicidios con 17.395 víctimas (directas 4.579 e indirectas 12.816), amenazas 11.190 personas afectadas, desaparición forzada con 2.452 víctimas (directas 633 e indirectas 1.819).

Ahora bien, teniendo en cuenta que el hecho victimizante con el indicador más alto durante estos años fue el desplazamiento forzado, se hizo un comparativo de los últimos dos años (2014 - 2015) y parte del año 2016, obteniendo como resultado una tasa descendiente significativa, entre estos últimos tres años, como se muestra en la siguiente Tabla:

Tabla 3. Índice de Intensidad y Presión

Desplazamiento	Personas Expulsadas	Personas Recibidas	Personas Declaradas	Índice de Intensidad	Índice de Presión
2014	6638	5921	48.646	0,064	2,812
2015	3766	3343	31912	0,045	1,404
2016	334	223	805	0,010	0,283

Fuente: Unidad de víctimas – RUV / Fecha de Corte 01/07/2016.

### Presuntos autores de los hechos victimizantes

El departamento de Bolívar ha sido golpeado drásticamente por el conflicto armado, en los años 70 iniciaron las primeras incursiones guerrilleras, ingresando por el sur con el ejército de Liberación Nacional ELN. Para posteriormente presentarse las Fuerzas Armadas revolucionarias de Colombia- FARC y una

fracción del ELN denominados Ejército revolucionario del Pueblo, ERP, ejército popular de Liberación- EPL- y revolución Socialista – CRS.

Los inicios de las conformaciones guerrilleras en el departamento se dan paralelamente en el momento de la lucha campesina por la distribución equitativa de tierras. Estos grupos guerrilleros ejercieron control del sur del departamento a través del cobro de extorsiones a los potentados terratenientes de la región.

En la década de los 90, el ELN consolidó su presencia en todo el departamento dominando el poder político y social, en la zona norte hizo presencia el frente de Jaime Bateman, que pertenecía al frente de guerra norte, su influencia se ejercía en los municipios de San Juan de Nepomuceno, San Jacinto y El Carmen de Bolívar. A finales de la década el dominio de este frente guerrillero decayó ante los constantes enfrentamientos con las Autodefensas Unidas de Colombia y la Fuerza Pública.

A partir de 1998 y hasta el año 2009 se presentó en el departamento de Bolívar el mayor número de víctimas como consecuencia de la disputa territorial entre los grupos armados ilegales, especialmente en las zonas de los Montes de María y en el sur de Bolívar se desencadenaron masacres de Barranco de Loba, San Pablo, El Carmen de Bolívar, Zambrano, las Plamas - San Jacinto, El Salado, Macayepo, Mampujan , entre otros<sup>9</sup>.

### **Acción Integral contra minas antipersonal**

La metodología para la creación de tipologías departamentales y municipales en la Acción Integral contra Minas Antipersonal, parte del análisis de dos criterios: (i) reporte de accidentes<sup>10</sup>, y (ii) periodo de tiempo de accidentes<sup>11</sup>, toma como información complementaria condiciones actuales de los entes territoriales y su población, teniendo en cuenta variables como hectáreas de coca sembradas, solicitudes de restitución de tierras, el total de la población rural, territorios de resguardos indígenas, territorios de consejos comunitarios, víctimas de desplazamiento forzado, intensidad del conflicto armado en la zona, existencia de parques naturales, informes de riesgo, alertas tempranas, planes de contingencia y de prevención<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Plan de Desarrollo territorial- Bolívar 2016-2019.

<sup>10</sup> Reporte de Accidentes: Evidencia clara de restricción al goce efectivo de un derecho con ocasión a la presencia de MAP-MUSE (Riesgo, Vulneración de derechos como la Vida e Integridad, Salud, Educación, Seguridad y libertad entre otros, y/o afectación de bienes y servicios).

<sup>11</sup> Periodo de tiempo de los Accidentes: Periodo de 2010-2015 « cobra especial relevancia el reporte de información sobre la afectación más reciente.

<sup>12</sup> [www.accioncontraminas.gov.co](http://www.accioncontraminas.gov.co)- gestión de tipologías



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

El departamento de Bolívar se encuentra clasificado bajo la tipología Tipo I<sup>13</sup>, ya que presenta una alta afectación de accidentes por MAP-MUSE, con mayor concentración en la parte sur de Bolívar y los municipios de Achí, Montecristo y Tiquisio, en la última medición de tiempo 2010-2015.

### **Solicitudes de ingreso al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente - RTDAF**

La URT tiene en sus registros a corte de 22 julio de 2016, un total de 6.448 solicitudes de ingreso al RTDAF, de las cuales se han inscrito 1.523 (incluidas las solicitudes que se encuentran en etapa judicial) y 278 solicitudes resueltas por sentencia.

Para mayor detalle de los datos suministrados en el presente capítulo se puede consultar la ficha de caracterización departamental (Anexo 1), en la cual fueron resumidos y consolidados los principales datos.

---

<sup>13</sup> **Tipo I Alta afectación:** Corresponde a zonas donde se presenta reporte de accidentes por MAP-MUSE en los últimos cinco años.

## 2. HALLAZGOS

### **Hallazgo 2.1. (1). Desfinanciación del PDT y planeación presupuestal**

Una vez revisado el Presupuesto de la Gobernación en el Plan Plurianual de Inversiones y su correspondencia con sus gastos de funcionamiento; ingresos tributarios, recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) y Sistema General de Regalías (SGR), se observa que el 55% del Plan de Desarrollo está desfinanciado.

Adicional a lo anterior, y como se presenta en el Informe consignado en el punto número 3, capítulo 3.3.3. "Financiación – Plan de Inversiones", se observan inconsistencias en las cifras que soportan el Plan de Desarrollo y el Plan Acción Departamental.

El artículo 255 del Decreto 4800 de 2011 incorporado en el Decreto 1084 de 2015, establece que los Planes de Acción Territorial tendrán en cuenta para su formulación las demás herramientas de planeación, gestión y presupuesto existentes en el territorio.

### **Hallazgo 2.2. (2). Inconsistencias PAT y FUT**

En la copia del Formulario Único Territorial -FUT, se evidencia una asignación presupuestal para el componente evaluado de \$ 11.508.088.306, en calidad de presupuesto inicial y definitivo, cifra que no concuerda con el presupuesto establecido en el PAT para el 2016 el cual es de \$41.778.000.000. A continuación se exponen las tablas que reflejan esta situación:

**Resumen del PAT Departamental, 2016-2019 (En miles millones de pesos)**

Medida	2016	2017	2018	2019	Totales
Prevención y Protección	\$ 415	\$ 770	\$ 350	\$ 181	\$ 1.72
Atención y Asistencia	\$ 29.01	\$ 114.68	\$ 55.30	\$ 7.36	\$ 206.34
Restitución	\$ 37	\$ 4.56	\$ 2.16	\$ 2.16	\$ 8.90
Retorno y Reubicaciones	\$ 7.07	\$ 4.74	\$ 1.88	\$ 895	\$ 14.58
Reparación Colectiva	\$ 2.49	\$ 16.39	\$ 12.30	\$ 12.30	\$ 43.47
Rehabilitación		\$ 500	\$ 3.00		\$ 3.50
Satisfacción	\$ 60	\$ 60	\$ 60	\$ 60	\$ 240
Verdad	\$ 60	\$ 70	\$ 70	\$ 70	\$ 270
Participación	\$ 350	\$ 768	\$ 568	\$ 468	\$ 2.15
Enfoque Diferencial	\$ 2.00	\$ 2.50	\$ 3.00	\$ 2.00	\$ 9.50
Sistemas de Información	\$ 288	\$ 500	\$ 300	\$ 180	\$ 1.27
<b>Total</b>	<b>\$ 41.78</b>	<b>\$ 145.53</b>	<b>\$ 78.97</b>	<b>\$ 25.66</b>	<b>\$ 291.94</b>

Fuente:

Plan de Acción Territorial –Departamento de Bolívar



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

### Formulario Único Territorial -FUT-

Código	Nombre	Fuentes de Financiación	Presupuesto Inicial (Miles)	Presupuesto Definitivo (Miles)
V	TOTAL INVERSIÓN VICTIMAS		11,508,088	11,508,088
V.2	ASISTENCIA Y ATENCIÓN		11,508,088	11,508,088
V.2.3	EDUCACIÓN		10,028,558	10,028,558
V.2.3.1	CALIDAD		969,133	969,133
V.2.3.1	CALIDAD	Aportes, Transferencias y Cofinanciación Nacional	818,918	818,918
V.2.3.1	CALIDAD	Ingresos Corrientes de Libre Destinación - EXCLUSIVO DEPARTAMENTOS	150,216	150,216
V.2.3.2	COBERTURA		9,059,425	9,059,425
V.2.3.2	COBERTURA	Sistema General de Participaciones SGP (Incluye el 42% de libre destinación, municipios de 4, 5 y 6 categoría)	9,059,425	9,059,425
V.2.7	GENERACIÓN DE INGRESOS		300,000	300,000
V.2.7.5	PROYECTOS O INICIATIVAS PRODUCTIVAS		300,000	300,000
V.2.7.5	PROYECTOS O INICIATIVAS PRODUCTIVAS	Ingresos Corrientes de Libre Destinación - EXCLUSIVO DEPARTAMENTOS	300,000	300,000
V.2.9	ACCIONES DE DAR INFORMACIÓN Y ORIENTACIÓN.		114,800	114,800
V.2.9	ACCIONES DE DAR INFORMACIÓN Y ORIENTACIÓN.	Ingresos Corrientes de Libre Destinación - EXCLUSIVO DEPARTAMENTOS	114,800	114,800
V.2.10	ACOMPANAMIENTO PSICOSOCIAL - ORIENTACIÓN PARA LA ATENCIÓN PSICOSOCIAL		905,930	905,930
V.2.10	ACOMPANAMIENTO PSICOSOCIAL - ORIENTACIÓN PARA LA ATENCIÓN PSICOSOCIAL	Ingresos Corrientes de Libre Destinación - EXCLUSIVO DEPARTAMENTOS	905,930	905,930
V.2.12	ACOMPANAMIENTO			

	JURÍDICO		158,800	158,800
V.2.12	ACOMPANAMIENTO JURÍDICO	Ingresos Corrientes de Libre Destinación - EXCLUSIVO DEPARTAMENTOS	158,800	158,800
VAL	CIFRA DE CONTROL		11,508,088	11,508,088
VAL	CIFRA DE CONTROL	No aplica	11,508,088	11,508,088

Fuente: Chip.gov.co

### **Hallazgo 2.3. (3). Participación de las víctimas**

La participación efectiva de las víctimas en el diseño de los planes, proyectos y programas que se creen a efectos de garantizar sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral, se constituye en pilar fundamental para la efectiva implementación de la política pública en el territorio. Para ello, es esencial que se construyan escenarios y condiciones que permitan el ejercicio a la participación por parte de las mesas a través de sus propuestas y recomendaciones a efectos de lograr una verdadera incidencia en la política.

La Gobernación de Bolívar, a través de su Secretaría de Víctimas le informó a este órgano de control, que para la elaboración del PAT se llevó a cabo: 1 Comité Ejecutivo y 2 sesiones plenarias con la Mesa Departamental y se realizaron los ajustes sugeridos.

Por su parte, la Mesa Departamental considera que su participación en la elaboración del PAT no fue efectiva, en la medida en que se limitó a su asistencia a unas sesiones y que el proyecto de PAT solo lo conocieron en agosto, esta última situación es corroborada de acuerdo con las actas allegadas e información de entrevistas.

Adicionalmente, se evidenció por parte este órgano de control que la Mesa Departamental, desconoce la existencia de un enlace de participación dentro de la estructura de la Secretaría de Víctimas de la Gobernación y, que pese a que se presentó el Plan de Trabajo, a la fecha no han obtenido ninguna respuesta por parte de la administración, por lo que han venido operando sin recursos. (Transporte).

Estas situaciones al haber sido advertidas por parte de la CGR en la visita realizada el pasado mes de septiembre de 2016, generaron el compromiso por parte de la Gobernación, de socializar con la Mesa de Víctimas la estructura de la Secretaría e impulsar y consolidar el Plan de Trabajo de la Mesa Departamental de víctimas.



Estos compromisos, de acuerdo con la respuesta a las observaciones de la CGR realizada por la gobernación el 28 Noviembre de 2016, se llevaron a cabo: el primero, mediante oficio dirigido al señor Edgardo Flórez como representante de la mesa de víctimas y frente al segundo, para darle ejecución al plan de trabajo, se suscribió el convenio de asociación N° 35 del 10 de Agosto de 2016, con el objeto de “Aunar esfuerzos humanos, económicos y logísticos para el desarrollo de acciones que permitan la implementación de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado del departamento de Bolívar, en su eje transversal de participación efectiva”.

Los anteriores hechos, denotan dificultades en la articulación entre la Mesa de Víctimas y la Gobernación, lo que limita el ejercicio de la participación efectiva por parte de la Mesa, generando el incumplimiento del deber del Estado, en cabeza de la Gobernación, de garantizar la participación así como la garantía de participación oportuna y efectiva de las víctimas. (Artículo 192 de la Ley 1448 de 2011).

La participación efectiva de las víctimas en el diseño de los planes, proyectos y programas que se creen a efectos de garantizar sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral, se constituye en pilar fundamental para la efectiva implementación de la política pública en el territorio. Para ello, es esencial que se construyan escenarios y condiciones que permitan el ejercicio a la participación por parte de las mesas a través de sus propuestas y recomendaciones a efectos de lograr una verdadera incidencia en la política.

#### **Hallazgo 2.4. (4). Inclusión de los PAT Municipales en el PAT Departamental**

Según el texto del PAT departamental, como metodología para su formulación, se llevó a cabo “la armonización de la Política Pública de Víctimas incorporada en el PDD “Bolívar sí Avanza 2016-2019”, con los PD de los 46 municipios del departamento, en el marco del Decreto 2460 de 2015 “estrategia de corresponsabilidad”, así como la recopilación de los insumos necesarios con los enlaces municipales del departamento de Bolívar y jornadas de caracterización en municipios.

Una vez revisado el contenido del PAT, se encuentra que si bien existen datos sobre la evolución del Conflicto Armado en Bolívar y se señalan algunas cifras en relación con los municipios, no se evidencia que la Gobernación haya tenido en cuenta los Planes de Acción de los municipios de su jurisdicción ni las necesidades establecidas en ellos, desconociendo lo ordenado por los artículos 250, Núm. 5 y 256 Núm., 6 del Decreto 4800 de 2011

Esta situación se hace aún más evidente, teniendo en cuenta que según información reportada por la misma Gobernación y por la UARIV, Dirección

Territorial de Bolívar, a la fecha 17 municipios de Bolívar ya cuentan con su caracterización, la cual tiene una cobertura de 26.222 personas y cuyos resultados no se ven reflejados en el PAD.

#### **Hallazgo 2.5. (5). Deficiencias en la Caracterización**

El componente programático no se realizó teniendo en cuenta las necesidades de las víctimas. Existe un acápite del PAT en el que la Gobernación con base en información PAARI, determina que existen necesidades primarias en alimentación (39%), Generación de ingresos (17%), Vivienda urbana (14%), Acceso a educación básica y media (12%). (Tablas 8 y 9). Así, se pretendió por parte de la administración, llevar a cabo la identificación de las necesidades a través de la utilización de la encuesta PAARI como fuente secundaria de información, sin embargo este ejercicio no se ve reflejado en la definición de los planes y programas.

Sobre este punto, es claro para este organismo de control, que la herramienta PAARI refleja la percepción de las víctimas frente a su situación socioeconómica y sicosocial, pero no necesariamente advierte la realidad de la población, por lo que la Gobernación de Bolívar realiza una interpretación errada de este instrumento al delimitar las necesidades de las víctimas con base en estos datos, con el agravante de que la Tabla 8 del PAT, utilizada como fuente de información, hace referencia es a las remisiones que realiza la UARIV a otras entidades en cada uno de los derechos y medidas allí señaladas, más no a las necesidades. Adicionalmente, es de anotar que el PAARI no ha sido aplicado a todas las víctimas del Departamento, por lo que su cobertura no podría ser del 100%.

Basta con analizar las inconsistencias que este instrumento presenta, a efectos de demostrar su incapacidad como base para la definición de necesidades. A modo de ejemplo, se observa en la tabla 8 que aparece en el PAT, las necesidades que allí se muestran suman 358.861, es decir el número total de víctimas del departamento, como si cada víctima tuviese una sola necesidad, evento que resulta insostenible.

### Remisiones PAARI Bolívar

Derecho o Medida	Número de personas con necesidades identificadas	Porcentaje (%)
Identificación	10.766	3,0
Seguridad Alimentaria	142.927	39,8
Asistencia Funeraria	319	0,1
Libreta Militar	16.999	4,7
Vivienda Rural	1.233	0,3
Vivienda Urbana	50.241	14,0
Salud Afiliación	2.891	0,8
Atención Psicosocial	29.975	8,4
Educación	42.125	11,7
Reunificación Familiar	540	0,2
Generación de Ingresos	60.845	17,0
<b>TOTAL DE VÍCTIMAS</b>	<b>350.861</b>	<b>100,0</b>

Fuente: PAT, Departamento de Bolívar.

Como consecuencia de lo anterior, se presentan deficiencias en la caracterización, lo que repercute directamente en formulación y priorización de los programas o proyectos de inversión requeridos para la implementación de medidas de atención, asistencia y reparación a las víctimas, así como en la construcción de indicadores que permitan llevar a cabo una evaluación y seguimiento al cumplimiento de las acciones.

Lo anterior va en contravía de lo establecido en el Artículo 254 del Decreto 4800 de 2011 incorporado en el Decreto 1084 de 2015.

#### **Hallazgo 2.6. (6). Componente estratégico**

Al no haberse tenido en cuenta para la formulación del PAT departamental los PATs municipales y presentarse deficiencias en la caracterización, no se logra definir una línea base que permita definir con precisión las acciones con base en necesidades y conocer el valor de los indicadores al momento de iniciar las acciones, en sí, el punto de partida.

Cabe señalar, que en el Acta del CTJT ampliado del departamento de Bolívar realizado el 15 de abril de 2016, la UARIV recomendó identificar una línea base y que la meta debía estar relacionada con ésta y con los programas, proyectos u alternativas de solución del problema, lo cual no fue tenido en cuenta por la Administración departamental.

La inexistencia de una línea base, impide la medición de la cobertura y atención progresiva de la población víctima; limita la construcción de indicadores que posteriormente van a permitir llevar a cabo el seguimiento, a su vez que imposibilita que se lleve a cabo la evaluación posterior de los programas y

proyectos planteados en el PAT, incumpliendo de esta manera con la obligación de establecer instrumentos de seguimiento y monitoreo con metas e indicadores.

### **Hallazgo 2.7. (7). Mecanismos de seguimiento y monitoreo**

De conformidad con el Artículo 174 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 254 del Decreto 4800 de 2011 incorporado en el Decreto 1084 de 2015, el PAT debe contener instrumentos de seguimiento y monitoreo con metas e indicadores; elementos que son fundamentales para conocer el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas trazadas, los resultados e impacto de la ejecución de los programas y proyectos de inversión planteados en el PAT para adoptar los ajustes que se consideren necesarios.

El PAT de la Gobernación de Bolívar, adolece de este componente, limitándose a graficar el proceso de evaluación del PAT que presenta la UARIV pero no el mecanismo mediante el cual se va a desarrollar ese proceso.

### **Hallazgo 2.8. (8). Estrategia de corresponsabilidad**

La Administración departamental, adoptó el modelo de la estrategia de corresponsabilidad donde fijó una serie de criterios a efectos de dar aplicación a los principios de subsidiariedad y concurrencia en su jurisdicción, de conformidad con lo ordenado por el artículo 2.2.8.3.1. 25 del Decreto 2460 de 2015.

Pese a lo anterior, a la fecha no ha realizado la clasificación de las entidades territoriales municipales bajo su jurisdicción acorde con los criterios allí definidos a efectos de llevar a cabo la priorización y focalización de los programas y proyectos de inversión en sus municipios. Esta situación, repercute de manera directa en el diligenciamiento del “Tablero PAT”, en la medida en que el Departamento aún no tiene definido hacia donde se van a dirigir sus acciones, por lo que difícilmente puede dar aplicación a los principios de subsidiariedad y concurrencia en los municipios con necesidades no cubiertas.

En este mismo sentido, se observa que en el PAT de la Gobernación de Bolívar, se establece como uno de sus programas “Caracterización de la población Víctima en el 40% de los municipios del departamento de Bolívar” el cual tiene como meta de producto “19 Municipios acompañados en procesos de caracterización”.

En entrevista realizada a los funcionarios de la Secretaria de Víctimas de la Gobernación el día 21 de septiembre de 2016, se señaló que ya se tienen priorizados los 19 municipios objeto de acompañamiento. Sin embargo, a la fecha de la visita se constató que dichos municipios no están informados sobre esta



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

intervención, ni conocen el procedimiento para ser concurridos por el departamento.

Para subsanar las anteriores deficiencias, la Gobernación señaló en la entrevista realizada, que va a asistir a los municipios a efectos de informarles sobre el programa de caracterización y proponerles la firma de un convenio para que los municipios también coloquen sus recursos. Así mismo que se llevaría a cabo un ejercicio de socialización del decreto 493 de 2016, por medio del cual se adopta la estrategia de corresponsabilidad del departamento, así como de los criterios que se tienen para la priorización, el cual de acuerdo con la respuesta de la entidad territorial a las observaciones de la CGR, se llevó a cabo en el marco del segundo Comité de Justicia Transicional ampliado del departamento, llevado a cabo el 28 de Noviembre de 2016.

De igual manera, la Gobernación se comprometió con este órgano de control, a presentar la clasificación de los municipios con base en los criterios de priorización señalados en su estrategia de corresponsabilidad y a definir los procedimientos para acceder a su oferta en aplicación de los principios subsidiariedad y concurrencia.

El artículo 250 del Decreto 4800 de 2011, establece como una de las funciones de los Departamentos, en virtud del principio de concurrencia, realizar acciones conjuntas y oportunas, con las entidades nacionales, con otros departamentos, distritos y municipios, para prevenir, asistir, atender y reparar integralmente a las víctimas Por su parte el Artículo 2.2.8.3.1.25 del Decreto 2460 de 2015, establece que los Departamentos deben definir los criterios y procedimientos para la aplicación los principios subsidiariedad y concurrencia en su jurisdicción.

En la medida en que el Departamento no socialice el decreto de corresponsabilidad con sus municipios, ni dé a conocer su oferta, se hace nugatoria la aplicación del sistema de corresponsabilidad conforme a la normatividad citada.

### 3. ANALISIS CRÍTICO DE LA ELABORACIÓN DEL PAT

#### 3.1. PROCESOS TRANSVERSALES EN LA FORMULACIÓN DEL PAT

##### 3.1.1. Articulación PDM y PNARIV

El Plan de Desarrollo Departamental (PDD) 2016-2019 “Bolívar si avanza, gobierno de resultados” fue aprobado por la Asamblea Departamental mediante Ordenanza 153 del 4 de marzo de 2016; y se encuentra estructurado a partir de cuatro (4) Dimensiones: Social, Territorio y Ambiente, Económica e Institucional, al interior de las cuales se priorizan seis (6) líneas estratégicas que contienen un total de 60 programas para la ejecución de proyectos dirigidos a cumplir con los objetivos y estrategias trazados en el PDD así como el logro de las metas de resultado y producto propuestos.

Las líneas estratégicas definidas en el PDD son las siguientes:

<b>Línea Estratégica 1.</b>	Construcción de la paz en Bolívar
<b>Línea estratégica 2.</b>	Bolívar si avanza libre de pobreza con educación y equidad
<b>Línea estratégica 3.</b>	Desarrollo económico y competitividad
<b>Línea estratégica 4.</b>	Territorio y ambiente
<b>Línea estratégica 5.</b>	Infraestructura y transporte
<b>Línea estratégica 6.</b>	Fortalecimiento institucional

En la línea estratégica: “Construcción de la paz en Bolívar”, en la estrategia 1.3 se ubica la “Atención y asistencia a población víctima Conflicto Armado en Bolívar”, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Víctimas y Derechos Humanos. Además de los objetivos generales de atención integral a las víctimas y de mencionar la articulación de las acciones de nación-departamento-municipios, el PDD plantea intervenir las regiones de Montes de María y Sur de Bolívar – las cuales albergan el mayor número de víctimas afectadas por el conflicto armado<sup>14</sup>. Estos mismos propósitos son retomados en el PAT.

En términos generales, el PDD atiende la política pública de atención a víctimas y el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, incorporando sus componentes principales: prevención y protección, asistencia y atención, reparación integral, medidas de satisfacción, participación efectiva y fortalecimiento institucional y sistemas de información. Adicionalmente, en la estrategia 1.4 Derechos humanos y derecho internacional humanitario, el subprograma de Desminado humanitario. El subprograma de asistencia y atención

<sup>14</sup> PDD de Bolívar, Pág. 243



a víctimas del PDD incluye acciones específicas para la atención en salud, educación y generación de ingresos.

Con relación a la articulación del PAT y la política pública de atención a las víctimas y el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas se observa que además de los componentes incluidos en el PDD se complementan con los componentes de retorno y reubicaciones, rehabilitación, reparación colectiva y enfoque diferencial.

### **3.1.2. Articulación herramientas de planeación y mecanismos de seguimiento en el marco de la política pública de víctimas**

En cuanto a la articulación con otros planes e instrumentos de planeación el documento, se observa en cuanto al informe de empalme, que PAT recoge sucintamente sus recomendaciones, sin embargo, la mayoría tiene diferentes alcances, lo que avizora riesgos para el incumplimiento de compromisos previamente adquiridos.

A título de ejemplo, los compromisos que se adquirieron en años anteriores fueron: i) la formulación del Plan Departamental de Acción contra Minas Antipersonal, MUSE y AEI. El PAT actual denota la acción como programa de atención integral en salud física, mental y psicológica a la población víctima de MAP MUSE AEI; ii) Asistencia técnica mediante la capacitación a funcionarios municipales y departamentales encargados de la atención y reparación integral a víctimas del conflicto armado por ZODES. El PAT actual prevé acciones afirmativas transversales, sensibilización y capacitación a funcionarios públicos sobre temáticas LGBTI; iii) Asistencia técnica para el fortalecimiento de las organizaciones de víctimas del conflicto armado del departamento de Bolívar y en el actual se podría inferir que se concreta en: - Garantizar la reunión del comité temático de los representantes de las mesas municipales LGBTI y - Discapacidad: Reunión del comité temático de los representantes de las mesas municipales.

En cuanto a otras herramientas de planeación y mecanismos de seguimiento a la política pública, la administración departamental informó en las entrevistas de la visita de campo realizadas por la CGR, que tuvo como insumos para la construcción del PAT los siguientes:

- Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
- Plan Nacional de Desarrollo, "Todos por un Nuevo País, 2015-2018"
- Programa de Gobierno Bolívar Si Avanza, 2016-2019
- PAT departamental, 2012-2015
- Caracterización de víctimas del RNI
- Fichas departamentales del RNI

- Planes de Prevención Departamental
- Plan de Contingencia
- Planes Integrales de Reparación Colectiva-PIRC
- Planes de Retorno o Reubicación
- Informe de Riesgos de la Defensoría del Pueblo
- Informes del sistema de alerta temprana SAT. Defensoría del pueblo.
- Informe de empalme de la Administración saliente

Sobre este particular, en el PDD y en el PAT 2016 – 2019, se menciona que el departamento no cuenta con el plan de ordenamiento territorial, planes de retorno, ni de reparación colectiva, pero incorpora acciones de acompañamiento a los formulados por los municipios; lo anterior porque, conforme con los documentos, existen alrededor de 156 planes de retorno o reubicación en el departamento y 16 procesos de Reparación Colectiva<sup>15</sup>.

Con respecto a otros planes, en el PAT se prevé implementar el POSI - Planes Operativos de Sistemas de información: FUT, RUSICST y Tablero PAT, sin embargo, se infiere que existe confusión sobre el concepto del POSI, que no es propiamente el diligenciamiento de las herramientas enunciadas; tampoco se evidencia, en la información enviada de la existencia y uso de otros planes, por ejemplo, para comunidades negras, o de agua y vivienda o de salvaguarda.

Finalmente, el departamento no cuenta con un PLAICMA y aunque en el informe de empalme del gobierno anterior se identificó el compromiso de formularlo, esta recomendación no se recoge en el documento PAT actual, salvo lo referido previamente.

Con base en lo anterior se evidencia debilidad institucional acerca de la oportunidad de utilizar las diferentes herramientas de planeación, para proyectar e implementar con base en ellas, las acciones relevantes y necesarias de atención a las víctimas que se encuentran en el departamento; ésta debilidad se colige también ya que conforme con la visita de campo, se aprecia poca articulación al interior de la administración departamental para la atención a víctimas.

### 3.1.3. Caracterización y articulación oferta

El documento técnico del PAT no describe la oferta institucional para ejecutar el plan en el departamento, sino que se incluye un cuadro con los nombres de las dependencias y entidades que tienen interés de participar en el proceso y la contribución que tendrían.

<sup>15</sup> Procesos de reparación colectiva en Montes de María (Las Palmas-San Jacinto, Alta Montaña y El Salado en El Carmen de Bolívar y Zipacoa – Villanueva). Nuevo Informe de Empalme. Pág. 27-28



Igualmente se informó, en la visita de campo, que la UARIV está implementando el SIGO y a través de este sistema se realizan todas las solicitudes de acceso a la oferta; en total se tiene aproximadamente el 24% de los municipios de Bolívar con proceso de actualización de información sobre oferta.

Lo anterior avizora riesgos para desarrollar efectivamente la estrategia de corresponsabilidad que posibilita articular la oferta para la aplicación de los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia, así como el ejercicio de las competencias de las entidades públicas en los distintos niveles de gobierno, en relación con la política pública dirigida a las víctimas.

#### **3.1.4. Participación de las víctimas en la formulación del PAT**

Durante la visita de campo en entrevista con la gobernación, se informó que el PAT del departamento de Bolívar 2016-2019, se construyó con la mesa de víctimas y los secretarios de despacho de la gobernación, que el documento preliminar del PAT se socializó y revisó con los enlaces municipales en una jornada, sin embargo, en entrevista con representantes de la mesa departamental de víctimas, se señaló por parte de sus miembros que su participación en este proceso no fue efectiva, ya que solamente se realizaron algunas sesiones para conocer generalidades (sesión del CDJT del mes de abril) pero el PAT formulado en su conjunto (documento PAT) solamente les fue socializado en el mes de agosto.

Ahora, específicamente sobre el proceso de formulación del PAT una de las observaciones de fondo realizadas por la mesa al departamento y reiterada en varias ocasiones, tiene que ver con el aseguramiento de los recursos para financiar las acciones, pues consideran que a pesar de haber indagado al respecto, no se tiene claridad ni certeza en el departamento sobre cuáles y cuántos son los recursos disponibles para cubrir todas las acciones programadas, pues muchos de ellos dependen de la gestión de la administración lo que deja a las víctimas a la espera de si se logra la consecución de los recursos o no.

Entre las principales preocupaciones o temas de interés de la mesa a tener en cuenta en los procesos de implementación de la PPV son:

- Falta de compromiso de los gobernadores que no participan en el CDJT (en algunos casos instalan y se retiran o asisten encargados)
- En cuanto al tema de priorización para las indemnizaciones, consideran que no ha sido posible que los procesos avancen.

- Se cuenta con un punto de atención pero no opera a cabalidad y para el sur de Bolívar, donde hay gran cantidad de víctimas no se tiene dispuesto ninguno.

### 3.1.5. Comité Territorial de Justicia Transicional

Una vez realizado el análisis de la información remitida por el departamento con relación al CDJT, así como la información y documentación suministrada en la visita de campo efectuada por este órgano de control fiscal, se encuentra que el decreto de creación del CDJT establece los siguientes Subcomités Técnicos del Sistema Departamental de Atención y Reparación a las Víctimas:

- Subcomité de Atención y Asistencia
- Subcomité de Medidas de Atención Psicosocial y Rehabilitación
- Subcomité de Reparación
- Subcomité de Verdad y Justicia
- Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición
- Subcomité de Participación Efectiva
- Subcomité de Tierras, Retornos, Reubicación y Proyectos Productivos.

Ahora bien, de acuerdo con la información suministrada y según consta en el acta del CDJT ampliado realizado en el mes de abril del presente año, se llevó a cabo la socialización y aprobación del plan operativo del CDJT en sus tres componentes: (i) Componente Estratégico; (ii) Componente operativo; y (iii) Cronograma de acciones en los respectivos Subcomités Técnicos. Así mismo se resumieron tanto los avances y acciones de la PPV incorporada en el PDD, como los objetivos del programa, indicadores y metas.

Así mismo, hubo una intervención de la UARIV recomendando la incorporación de la PPV en los PDM y su armonización con el PDD. Lo anterior, no fue tomado en cuenta por parte de la administración, pues como quedó plasmado en los hallazgos levantados por parte la CGR en el presente informe, ni el PDD ni el PAT cuentan con la información sobre caracterización de los municipios, no incorporan adecuadamente las necesidades de la población.

En este mismo comité se evidencian las solicitudes de la mesa departamental de víctimas, entre las que está ajustar los valores que posteriormente se incorporarán al PAT ya que no se tiene claridad sobre su financiación.

Respecto al retraso en la formulación y aprobación del PAT, la gobernación explicó que el Ministerio de Interior dio las directrices de forma tardía, por lo cual en sesión de trabajo que se realizó en Bogotá se hizo una petición conjunta en



donde se manifestó que los tiempos dados eran insuficientes para construir un PAT que incorporara las necesidades de las víctimas adecuadamente.

En el plenario se firmó un documento para poner de presente la situación ante la Procuraduría y se hizo reunión con Ministerio del Interior y Procuraduría sobre esta situación.

En la siguiente tabla se presenta la ficha resumen que permite evidenciar la trazabilidad del proceso, de análisis y revisión documental de las actas y demás documentos que fueron allegados por la gobernación de Bolívar, según la solicitud realizada por la CGR.

### **3.1.6. Cumplimiento de roles de actores involucrados en la formulación del PAT**

De acuerdo con la información recopilada en visita de campo, la formulación del PAT fue realizada por el departamento, con la asesoría técnica de la OIM y con capacitación de la UARIV y el Ministerio del Interior. De igual manera se conoció que la responsabilidad de la política de víctimas está en cabeza de la Secretaría de Víctimas y Derechos Humanos de la Gobernación, la cual cuenta con una estructura organizacional robusta, compuesta por un coordinador y siete enlaces para los temas estratégicos (1. Enlace de Planeación, monitoreo y seguimiento a la política pública de atención y reparación a víctimas del conflicto armado, 2. Enlace de Prevención y Protección y Garantías de No Repetición. 3. Enlace de Atención a Víctimas, 4. Enlace de Reparación Colectiva, Retornos, Reubicaciones y Proyectos, 5. Enlace de Nación Territorio y Sistemas de Información, 6. Enlace de Acceso a la Verdad, Justicia y Sentencias Judiciales y 7. Enlace de Participación Efectiva)<sup>16</sup>.

Así mismo, en la visita de campo la administración departamental mencionó que la metodología de formulación se definió con la mesa de víctimas y las secretarías del departamento en jornadas de trabajo ya que se quería hacer un PAT ajustado a las necesidades de dicha población y la realidad presupuestal, por ello se revisó y recibieron muchas recomendaciones y solicitudes de ajustes que retrasaron el proceso; que igualmente se llevaron a cabo reuniones para algunos proyectos especiales para definir el número de beneficiarios víctimas. Pese a estas afirmaciones según lo manifestado por la mesa de víctimas (numeral 2.1.4 de este informe) por lo menos para el caso de esta instancia la participación no fue efectiva ni tampoco adecuadamente coordinada.

<sup>16</sup> PAT 2016 – 2019 págs. 4 -7

## 3.2. DIAGNÓSTICO

### 3.2.1. Caracterización Departamental

No obstante el grado de elaboración diagnóstica en el cual se muestran datos sobre la evolución del conflicto armado en Bolívar, algunas cifras relacionadas con la situación de los diferentes municipios, no se presenta un balance consolidado de la implementación de las estrategias de atención y reparación integral desplegadas, o de los principales desafíos de la administración departamental en términos de fortalecimiento institucional, articulación o dificultades que enfrenta el SNARIV para la atención efectiva de este conjunto poblacional de víctimas.

### 3.2.2. Caracterización de la población víctima

La caracterización de la población víctima se realizó principalmente con datos de la RNI, informes de alertas tempranas y los insumos provenientes del Sub Comité de Prevención, también se retoman datos del Informe departamental elaborado por la UARIV para el 2012, donde se establece que el conjunto de mujeres entre 24 y 35 años son las más afectadas por los hechos victimizantes y se resalta la gran participación en las afectaciones de niños y adolescentes varones.

Al respecto y de manera consecuente se presenta un conjunto de indicadores complementarios de la Encuesta Integrada de Hogares del DANE y de un documento de Política Pública de Mujeres del 2012, donde se enfatiza la gran cantidad de hogares en el departamento cuya jefatura es femenina y se presenta la situación de indicadores sobre salud, educación, participación política y vulnerabilidad para este conjunto poblacional específico.

De otro lado, y a pesar que se incluyen algunos datos sobre la población víctima, de acuerdo con lo informado por la UARIV un total de 17 municipios ya cuentan con procesos de caracterización en los que se han identificado a 26.222 personas víctimas, información que claramente no fue tomada ni analizada por parte de la gobernación para la elaboración del PAT. En la medida en que no se contemple como mínimo a la población caracterizada, será muy difícil que las acciones incorporadas en el PAT conlleven a la satisfacción de las necesidades de la población del departamento.

Teniendo en cuenta que el principal obstáculo para consolidar la caracterización departamental sigue siendo la escasez de recursos de los municipios más pobres, es imperioso que la gobernación implemente la estrategia de corresponsabilidad, no solo para concurrir y subsidiar a dichos municipios, sino para fortalecer su



capacidad institucional respecto del acopio y análisis de información como parte de las gestiones para coordinar y articular el desarrollo de la PPV en el territorio.

### 3.2.3. Identificación de necesidades

La identificación de necesidades se centra para la generalidad del departamento en datos de la RNI, utilizando los datos del PAARI como principal fuente de información, lo cual se considera una limitante en el proceso de identificación de necesidades debido a que si bien es cierto que este instrumento refleja la percepción de las víctimas frente a su situación socioeconómica y sicosocial, el mismo no necesariamente advierte la realidad de la población, en el entendido que su aplicación es solo a una porción de la población, que los cortes de información y disponibilidad de la misma no siempre es reciente, entre otros.

Ahora, los datos reportados por la gobernación como necesidades resultantes de las consultas de la RNI están siendo malinterpretados pues se tomó la información de las remisiones realizadas por la UARIV a otras entidades en cada uno de los derechos y medidas lo cual no implica que estas sean la totalidad de necesidades de la población.

Así mismo, se tomó la información y no se le dio ningún tratamiento a la misma, pues inicialmente indican que las necesidades en su mayoría se centran en alimentación (39%), generación de ingresos (17%), vivienda urbana (14%) y acceso a educación básica y media (12%), datos que generan a partir del análisis de la Tabla 8 del PAT (las cuales son remisiones de la UARIV) en el cual la sumatoria total asciende a 358.861 personas, es decir el número total de víctimas que se reportaban en el departamento a 31 de mayo de 2016, lo cual no es posible dado que para que esto suceda debería entenderse que cada víctima tuviese una sola necesidad o que el registro de cada necesidad por componente o medida es excluyente.

La situación anterior no corresponde a la realidad pues como es bien sabido, una persona víctima o de cualquier grupo poblacional presenta necesidades en uno o más componentes de la atención a la cual tienen derecho. Esto sumado a que posteriormente en la Tabla 9 del documento PAT, se incluye una "matriz de necesidades de la población víctima", en la cual se refleja un total de 281.010 víctimas con necesidades y sin embargo no tuvo ninguna mención por parte de la administración en PAT.

Muestra de la falta de tratamiento de datos, se evidencia no solo en la ausencia de análisis sobre los totales sino también en la composición por medida, pues como se muestra en la Tabla 9 antes indicada, se incluye en el ítem de vivienda

solamente 7 víctimas con esta necesidad lo cual nuevamente es alejado de la realizada dado el déficit habitacional del departamento.

Por otra parte, en el PAT se hace una relación de 18 sujetos de reparación colectiva con personas y hogares cubiertos, el estado actual de los PIRC correspondientes y la relación de requerimientos municipales para los 18 procesos de retorno y reubicación en marcha, sin embargo, no se hace claridad sobre si dichos requerimientos son actuales o hacen parte de los planes que se están ejecutando, ni determina las acciones que llevará a cabo el departamento.

Lo anterior, limita la identificación, formulación y priorización de programas o proyectos de inversión requeridos para la implementación de medidas de atención, asistencia y reparación a las víctimas, así como la construcción de indicadores que permitan llevar a cabo una evaluación y seguimiento al cumplimiento de las acciones.

### 3.3. PARTE PROGRAMÁTICA

En este capítulo se pretende fundamentalmente, por una parte, determinar la coherencia entre lo contemplado en el PDD, el PAT y por supuesto lo formulado en el PNARIV específicamente en la identificación de acciones para cada una de las medidas de la PPV. Por otra parte, se hace un análisis de las prioridades del departamento, para de esta forma, evaluar la pertinencia en la formulación de programas, proyectos y acciones, de tal manera que estén ajustadas a las necesidades de quienes han sido afectados por el conflicto armado, desde la comprensión de los componentes que propone la política.

Al hacer la revisión de las medidas propuestas dentro de cada uno de los componentes del PAT del departamento en la matriz programática, se hace importante señalar que en términos generales, existe coherencia en los subprogramas presentados en el PDD y los componentes y acciones presentadas en el PAT.

Pese a lo anterior, se identificaron algunos aspectos problemáticos, en la medida en que de la información suministrada por el departamento, no fue posible identificar la descripción de dichos programas dentro de la formulación del PAT, por lo que en éste se encuentran los componentes de la política pública, asociados a acciones, metas e indicadores, pero no se identificó bajo que programa específicamente serían ejecutadas dichas acciones. A continuación se exhibe un análisis de lo encontrado en cada componente:



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

### **3.3.1. Programas y Proyectos por componentes y ejes transversales**

#### *3.3.1.1. Análisis de las acciones por componente*

##### **Prevención y Protección**

Se evidenciaron acciones orientadas a: la actualización de los planes de contingencia y de prevención y protección desde un enfoque diferencial, con perspectivas de género y étnica; formulación y socialización de la ruta para la prevención de mujeres víctimas de violencia basada en género en el marco del conflicto armado; apoyo en la implementación de medidas para la prevención del reclutamiento infantil; apoyo de acciones para el desminado humanitario, entre otras muy importantes.

Respecto de la formulación de estas acciones, se encontró que no se relacionan con el plan de desarrollo puesto que dicha información no se incluye a pesar que es posible ubicarlas al menos dentro de 3 de los programas descritos en la línea estratégica 1 del PDD.

Se resalta que de cara a un posible escenario de posconflicto armado, el tema del desminado humanitario, el de la prevención del reclutamiento infantil, entre otros, son contemplados tanto en el PDD como en el PAT. De igual forma, en términos generales, se podría afirmar que las sugerencias descritas en el informe de empalme, fueron recogidas dentro de lo propuesto para este cuatrienio.

##### **Atención**

Se observa coherencia entre las acciones descritas en este componente del PAT y el PDD, particularmente, en la construcción de dos centros regionales de atención a víctimas, y con el fortalecimiento de los puntos atención.

Se contemplan acciones asociadas a la formación de los funcionarios que acompañan los procesos con víctimas, como lo establece el artículo 169 del decreto reglamentario 4800, por cuanto esto derivaría en mejorar la calidad en los procesos de atención a víctimas.

##### **Asistencia**

En este componente se identifica que en cuanto a las medidas de asistencia humanitaria inmediata y asistencia funeraria, el PAT presenta acciones orientadas a su garantía, tal y como lo señalan los artículos 47, 50 y 63 de la Ley de víctimas.



Lo anterior supone, que a través del principio de subsidiaridad y atendiendo a lo contemplado en la estrategia de corresponsabilidad enmarcada en el decreto 2460 de 2015 específicamente en su artículo 2.2.8.3.1.3, que el departamento de Bolívar apoyará a los municipios cuando estos no cuenten con la capacidad para su garantía.

Con relación a las medidas de identificación y vivienda, se plasmaron acciones atendiendo lo contemplado dentro de los marcos normativos; no obstante, dentro del componente de vivienda se plantean un conjunto de acciones que no se encuentran contempladas dentro de los programas para la población víctima de manera diferenciada, y tampoco se especifica dentro del PAT dentro de qué programas se enmarcan. Igual situación se identificó para las acciones presentadas en la medida de identificación, en la que se hace una descripción de actividades y metas, pero no es claro dentro de qué programas del PDD se enmarcan.

En materia de salud, el PAT recoge de manera general las sugerencias que plantea el Informe de empalme, y plantea acciones como el ampliar la cobertura de especialistas para la atención de la población víctima. No obstante, al igual que en las medidas anteriores, no se evidencia el programa al que pertenecen dichas acciones, por lo que el presupuesto con el que se financiarán las mismas tampoco es claro.

La misma situación se evidencia en relación a la medida de educación, en la que hay acciones a resaltar como por ejemplo "Apoyo educativo para talentos anónimos en la población víctima del conflicto armado, teniendo en cuenta el enfoque diferencial", pero tampoco se enmarcan dentro de un programa específico en el PAT o PDD.

### **Análisis de las acciones para generación de ingresos**

Con el fin de llevar a cabo el análisis de las acciones previstas en generación de ingresos – GI dirigidas a la población víctima y para presentar los resultados de esta evaluación, se llevó a cabo un análisis sobre la incorporación de la temática específica en el PDD, en el documento de formulación y en la matriz de programación del PAT remitido por el departamento, junto con la información recopilada en las entrevistas realizadas durante la visita de campo.

Inicialmente se encontró, que los temas relacionados con GI en el PDD se encuentran incorporados en diferentes líneas estratégicas para el diseño e implementación de programas y proyectos para el desarrollo de los sectores agrícolas, manufactureros, y de turismo en los cuales reportan varias actividades que pueden representar una fuente importante de generación de ingresos, pero



ninguna de ellas hace referencia específica a la población víctima del departamento.

En cuanto a las metas planteadas, para la línea estratégica "Construcción de la Paz en Bolívar", señalan en la estrategia "Atención y Asistencia a Población Víctima del Conflicto Armado en Bolívar", las siguientes:

SUB PROGRAMA	META DE RESULTADO CUATRENIO	LINEA BASE META DEL RESULTADO	PRODUCTOS ASOCIADOS	LINEA BASE DEL PRODUCTO	META DEL PRODUCTO
Componente de Asistencia y Atención	Cobertura del 20% de la población víctima sujeta de atención que accede al goce efectivo de sus derechos	386.000 víctimas sujetas de atención	Acceso a empleo / generación de ingresos: implementar programas de Generación de ingresos e inserción laboral	0	1 Programa diseñado e implementado
Reparación Integral	Tasa de cobertura del 20% de la población víctima que accede al uso, tenencia de la tierra que es reparada integralmente	386.000 víctimas sujetas de atención y de reparación de acuerdo a Red nacional de información	Implementación de proyectos productivos	0	20 proyectos implementados
Memoria Histórica Medidas de satisfacción	Porcentaje del 30% de la población víctima que disfrutaran de las medidas de Satisfacción	386.000 víctimas sujetas de atención	Proyecto Centro para la formación y el emprendimiento de la Mujer víctima en los montes de María (Casa de la Mujer Monteriana)	0	1 Proyecto formulado y ejecutado (financiación con recursos de contrato plan)

En cuanto al tema de empleo, en la línea estratégica denominada "Bolívar emprendedor – Fomento de empleo y trabajo decente", establecen como objetivo "Generar en el departamento de Bolívar oportunidades laborales y productivas a la población con especial énfasis en personas con discapacidad, mujeres, jóvenes y víctimas del conflicto".

Finalmente, en el PDD se hace referencia a unos proyectos estratégicos "(...) de largo plazo e intervención interinstitucional e intersectorial, bajo figuras como las

alianzas público - privadas, proyectos de cooperación internacional, contratos plan, entre otros; (...)", los cuales presentan en calidad de **proyectos visionarios**, de los que se destacan los siguientes:

<b>PROYECTO VISIONARIO</b>	<b>ALCANCE</b>
Territorio de paz y reconciliación	Avanzar en la focalización de inversiones en los municipios que conforman la región de Montes de María y Sur de Bolívar, lo anterior teniendo en cuenta que ambas zonas concentran más del 50% de las víctimas; esperan concentrar esfuerzos y recursos para darle un tratamiento especial a las víctimas residentes en los municipios de estas regiones, que además incluye inversión en vías terciarias, puentes, formalización laboral y restauración ambiental.
Carmen de Bolívar, núcleo de acceso al territorio	Consolidar la imagen del Carmen de Bolívar como el principal centro urbano en el entorno de los Montes de María, a través de infraestructura y focalización de inversión, para que sea la plataforma urbana de actividades turística, de ocio, alojamiento, recreativas y deportivas.

En materia de **diagnóstico** se afirma que según reporte de la UARIV con corte al 31 de mayo de 2016, 60.845 personas identificaron necesidades bajo la medida de generación de ingresos, ubicándose como la segunda medida con mayor número de personas, pues la primera es la de seguridad alimentaria, e incluso GI se ubica por encima del reporte de la medida de vivienda.

Respecto de las necesidades de la población, discriminan el componente de GI evaluado en las siguientes categorías (como se mencionó en el apartado de caracterización de este informe estos datos no son complementemente exactos ya que no corresponden a un levantamiento de necesidades propiamente dicho sino a información de PAARI y la reportada por la UARIV):

<b>Generación de ingresos</b>	<b>60.845</b>
• Apoyo a nuevos emprendimientos	17.237
• Educación y/o orientación para el trabajo	14.570
• Empleabilidad	5.820
• Fortalecimiento de negocios	7.987
• Orientación ocupacional	7.751
• Requiere acceso a programa jóvenes en acción	7.480

Como se puede apreciar, las opciones que concentra el mayor número de personas son el apoyo a emprendimientos y educación / orientación para el trabajo, ambas representan el 52% del total de las personas identificadas bajo la medida de GI.



En cuanto al **Presupuesto**, cabe señalar que el componente de Atención y Asistencia asciende a la suma de \$206.030 mm, de los cuales \$4.155 mm. Son para GI, lo que representa el 2% del total del componente.

En materia de cobertura, suponiendo que no se repite la población atendida, es decir que cada meta es mutuamente excluyente en relación con los beneficiarios atendidos, se tendría un total de **18.255 personas** atendidas que equivalen el 30% de la población víctima, así las cosas, a cada persona le correspondería un valor de **\$227.609**, cifra muy baja en comparación con la ambición de las acciones definidas.

Ahora bien, en materia de empleo rural y urbano reportan la siguiente meta:

Metas de Resultado	Indicador de Resultado	Acciones	Metas de producto
Tasa de cobertura del % de la población víctima que accede a empleo y generación de ingresos mediante proyectos productivos, de acuerdo a las 156 sentencias que cobijan 260 solicitantes de restitución	Número de personas que pertenecen a la población víctima que acceden a proyectos productivos / Total Víctimas que cobijan las sentencias	Acompañamiento en los estudios previos, formulación y ejecución de los proyectos productivos de las familias favorecidas por las sentencias de restitución	27 proyectos productivos que se traducen en una inversión de \$8.000.000.000 aproximadamente

Como se evidencia, existe una discrepancia entre la medida y la meta de resultado, el indicador de resultado, la acción y la meta de producto definida, toda vez que las mismas no guardan relación con el tema de empleo. En cuanto al presupuesto asignado para esta meta, reportan el siguiente:

Acciones	Fuente de Recursos y Responsables	Presupuestos <sup>17</sup>	Vigencias
Acompañamiento en los estudios previos, formulación y ejecución de los proyectos productivos de las familias favorecidas por las sentencias de restitución	Recursos Propios Secretaría de Víctimas (Asesores)	\$24.000.000 ¿Están Garantizados con la Unidad de Tierras, o con otros? (RTA: Abogado asesor)	2016: \$ 4.000.000 2017: \$10.000.000 2018: \$10.000.000 2019:

Como se puede apreciar, igual que en el caso de la definición de la meta, las acciones no corresponden al tema de empleo, a lo anterior se suma que en la

<sup>17</sup> Ibidem



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

meta de producto hacen referencia a un presupuesto de \$8.000 mm, y en el cuadro de presupuesto informan un valor de \$24 mm.

Una vez realizada la visita de campo y analizada la información recibida de manera posterior a la visita, se pudo observar lo siguiente:

De acuerdo con los documentos allegados por la gobernación, existe un convenio Interadministrativo suscrito con la Unidad para las Víctimas – UARIV, el departamento de Bolívar y los municipios de El Carmen de Bolívar y San Jacinto, cuyo objeto es el desarrollo del proyecto “Fortalecimiento de 200 unidades productivas de pequeños ganaderos víctimas del conflicto armado, a través de la implementación del sistema ganadero doble propósito en los municipios de El Carmen de Bolívar y San Jacinto, en la subregión de los Montes de María, en el departamento de Bolívar”.

El proyecto contempla la entrega de 600 novillas de vientres preñadas tipo doble propósito con el fin de beneficiar a 200 familias víctimas en el componente de generación de ingresos. En este proyecto, el departamento aporta en efectivo la suma de \$300 mm, para el efecto expidieron el Certificado de Disponibilidad Presupuestal – CDP N° 233 del 4 de marzo de 2016 bajo el rubro “Apoyo técnico y financiero a proyectos productivos y agropecuarios, pesqueros y agroindustriales”.

Por su parte, en el Primer Comité Territorial de Justicia Transicional ampliado, celebrado el 15 de abril de 2016, hicieron referencia y de hecho incluyeron en el acta la Matriz de Indicadores y Metas, un producto asociado al componente evaluado que señala “Iniciativas de Proyectos productivos de apoyo a la población víctima” con una meta de producto de 16, pero no presentan información adicional referida a la cobertura y al valor de este producto. Adicionalmente reportan otro producto denominado “Proyecto Centro para la formación y el emprendimiento de la mujer víctima en los Montes de María “Casa de la Mujer Montemariana”, donde la meta de producto es 1, no indican el valor y en cuanto a cobertura habrá de suponerse que atenderá a todas las mujeres víctimas del conflicto armado de la subregión en cuestión. No obstante de lo anterior, informaron en el acta que aún se encontraba en proceso de construcción los demás indicadores y metas propuestas en el Plan de Desarrollo.

Igualmente, se evidencia la intervención del representante de la Unidad para las Víctimas - UARIV, quien hizo un análisis y evaluación y presentó unas recomendaciones respecto de la forma en que deben incorporar la política pública de víctima en los planes de desarrollo municipales y su armonización con el Plan de Desarrollo Departamental, entre ellas señaló que se debe priorizar el esfuerzo en los temas de mayor impacto y cita entre varios, el de generación de ingresos.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## **Verdad**

En el PAT del departamento de Bolívar se describen acciones como “Generar procesos de verdad histórica en poblaciones víctimas del conflicto armado, visibilizando nuevos casos emblemáticos.”; “Apoyo a los procesos de memoria histórica con las comunidades y colectivos víctimas del conflicto armado”, las cuales estarían encaminadas a garantizar tal derecho a las víctimas.

## **Justicia**

En el componente de justicia se hace una descripción de acciones de manera conjunta para las medidas de verdad y justicia, limitándose esta última, a la presentación de proyectos y actividades orientados a garantizar este derecho a quienes han sido afectados por el conflicto armado.

## **Reparación integral**

La inclusión del componente estratégico en el documento de formulación contempla acciones para prácticamente la totalidad de medidas de reparación integral y un abordaje preliminar de las corresponsabilidades institucionales para su implementación con las correspondientes asignaciones presupuestales, no obstante, se presentan acciones para las cuales no es clara la definición de indicadores, resultados esperados o metas específicas, como es el caso del acompañamiento a los Planes de Reparación Colectiva y los Planes de Retorno y Reubicación, donde se pretende acompañar la totalidad de disposiciones en las cuales tiene competencia la gobernación, lo cual requerirá ajustes y refinamientos posteriores sobre las estrategias específicas de acompañamiento que se busca implementar, considerando la cantidad de municipios y comunidades involucradas.

Con relación a las medidas complementarias de la política de restitución, se evidencia el tratamiento de datos de las sentencias y la intención de concurrencia de la gobernación para la implementación de proyectos productivos y el alivio de pasivos, sin embargo, se observan algunas imprecisiones como señalar 4 billones de pesos para el acceso al crédito; en algunas actividades hay comentarios e inquietudes que se consignan en la matriz con respecto a los montos definitivos que denotan que faltaron costeos al momento de la redacción de la actividades.

### *3.3.1.2. Análisis de las acciones para los ejes transversales*

## **Participación:**

En el apartado de enfoques diferenciales de la matriz que se incluye se consignan dos actividades para garantizar la participación de las mujeres, indígenas y

comunidad LGBTI en los comités temáticos correspondientes, pero no se formulan actividades complementarias de fortalecimiento de los procesos organizativos de las víctimas, del CDJT o de las mesas municipales y/o departamental que consideren las necesidades de espacios físicos o facilidades logísticas que les son necesarias para el cumplimiento de sus labores.

#### **Enfoque diferencial:**

Se contemplan actividades para niños, niñas, jóvenes y adolescentes - NNJA, adultos mayores y comunidades étnicas en el componente de enfoque diferencial, con una profusión de actividades significativas, que sin embargo aparecen demasiado generales en la redacción de las metas de productos, sobre esto, será necesario refinar más el sentido de las actividades consignadas de manera que sea posible identificar las problemáticas particulares que se pretende atender. El hecho de que no exista un apartado narrativo en el documento de formulación resta elementos contextuales y de interpretación acerca de los motivantes y resultados esperados de las acciones planteadas.

#### **Enfoque étnico:**

Aparte de las actividades dirigidas a garantizar la participación de indígenas en los comités temáticos, se consigna la creación de un centro de formación para el rescate de usos y costumbres de los pueblos indígenas.

#### **Fortalecimiento Institucional:**

No se plantean actividades específicas para el fortalecimiento de las capacidades técnicas o profesionales de la gobernación o del equipo de la Secretaría de Víctimas, o actividades dirigidas a fortalecer las capacidades municipales para la implementación de la PPV.

#### **Sistemas de información:**

Tal y como se señaló en líneas anteriores, se consigna la caracterización de los 19 municipios priorizados y se busca la implementación de Plan Operativo de Sistemas de Información con énfasis en la puesta en marcha de los sistemas de información RUSISCT, FUT y Tablero PAT, sin embargo, no se señalan estrategias particulares para alcanzar dicha implementación.



### 3.3.2. Metas e Indicadores – Políticas y Estrategias PAT

Las orientaciones de la guía para la formulación del PAT expedida por la UARIV, establece que las metas de resultado deben dar cuenta de la visión de largo plazo frente a las necesidades de la población y corresponden a temas estratégicos que involucran varias acciones; por su parte, los indicadores de resultado, explican la forma de medición, bien sea en términos absolutos o relativos (por ejemplo porcentajes). Adicionalmente, para las metas de producto, la guía especifica que son aquellas que aluden a cuantificar los bienes y servicios provisionados con una determinada intervención y sus indicadores permiten monitorear el nivel de cumplimiento de las metas concentrándose en establecer si los productos y/o servicios se han entregado en forma oportuna y con la calidad requerida.

En materia de metas e indicadores, y como ya se mencionó, el departamento no anexó matriz programática por lo que fue difícil realizar el presente análisis y evaluación. Sin embargo, se contabilizaron 60 acciones para el cuatrienio, en las que sólo se hace alusión a indicadores de resultado y no de producto; no se relacionan con algún programa, subprograma o proyecto en particular, sino únicamente a la medida asociada.

Adicional a lo anterior, no se incluyó una línea base sobre la cual se puedan verificar, a través del tiempo, los avances en la implementación de las acciones, evidenciando de esta forma, una debilidad institucional acerca de la formulación de programas, metas y resultados, lo cual derivará en riesgos muy marcados para realizar el seguimiento y evaluación del PAT.

#### 3.3.2.1. *Indicadores de Goce Efectivo de Derechos*

Con el fin de analizar la incorporación de indicadores en la Matriz PAT que apunten al goce efectivo de derechos de las víctimas – GED en el departamento, se llevó a cabo la comparación de los indicadores sugeridos en el documento de “Ruta especializada de la política pública para las víctimas en la construcción de planes de desarrollo territorial 2016-2019” específicamente lo contemplado en el anexo de “Indicadores de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado”, con los indicadores propuestos en el PAT 2016-2019 del departamento. Para la presente vigencia del PAT, el comparativo de los indicadores del PAT con aquellos propuestos en la ruta especializada para la PVV es el siguiente:



Derecho	Indicador según anexo 04 Ruta Especializada PPV	¿El PAT incluye indicador GED o equivalente?	Medida	Proyecto / Programa	Indicador equivalente incluido en el PAT 2016 -2019
<b>Vida, libertad, seguridad, integridad</b>	P. Número de centros o puntos de atención que se encuentran funcionando plenamente.	SI	Información y Orientación	ND	Número de personas que pertenecen a la población víctima que acceden a información y orientación / Total Población Víctima en el departamento
<b>Generación de ingresos</b>	P. Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado que reciben programas de formación, proyectos productivos, enganche laboral.	SI	Generación de ingresos	ND	Número de personas que pertenecen a la población víctima y que acceden a programas de Generación de Ingresos / Población Tota Víctima en el departamento que demanda Generación de Ingresos
<b>Rehabilitación física y mental</b>	R. Número de personas víctimas que reciben atención psicosocial a nivel individual, familiar o grupal.	SI	Rehabilitación psicosocial	ND	Número de personas que pertenecen a la población víctima en atención psicosocial / Total Víctimas en el departamento
<b>Medidas de satisfacción</b>	R - P. Número de actos conmemorativos, monumentos o acciones de memoria histórica para dignificar a las víctimas del conflicto armado.	SI	Construcción de la memoria, Protección y preservación de la memoria histórica	ND	Número de personas que pertenecen a la población víctima que reconstruye la memoria histórica / Total Víctimas en el departamento
<b>Retornos y reubicaciones</b>	R. Número de acompañamientos a hogares desplazados para garantizar la sostenibilidad de su retorno o reubicación en el municipio	SI	Retornos y reubicaciones	ND	Numero de Planes de Retornos acompañados /Total Planes de Retornos en el departamento



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Aun cuando el departamento contempla cinco indicadores equivalentes para el goce efectivo de los derechos de las víctimas, no todos relacionan adecuadamente el indicador con la acción y la meta, o ésta última tiene un limitado alcance sobre el total de la población víctima.

### 3.3.3. Financiación - Plan de Inversiones

En el presente numeral se incluyen los resultados del análisis de la información financiera suministrada por el departamento de Bolívar y que soporta el proceso de elaboración del PAT 2016-2019. Para ello se llevó a cabo la revisión documental del PDD “**Bolívar si avanza, Gobierno de Resultados**”, así como el documento PAT “**Bolívar Si Avanza en la Reparación Integral a las Víctimas 2016-2019**” que incluye la programación de recursos, los documentos adicionales entregados durante y posterior a la visita de campo y la información suministrada por los funcionarios, colaboradores del departamento y los representantes de la mesa departamental de víctimas, a partir de las entrevistas semiestructuradas realizadas en dicha visita.

Antes de presentar los resultados de la evaluación financiera es relevante señalar que el análisis de la composición presupuestal del PAT, así como su correspondencia y articulación con el PDD se vio limitado en la medida en que, de la revisión documental inicial se identificaron algunas diferencias o inconsistencias que requerían ser revisadas, validadas y/o desvirtuadas durante la visita de campo pero que no fue posible examinar.

Esta situación se presentó debido a que a pesar de solicitar a la entidad territorial en las diferentes jornadas de trabajo y entrevistas con la Secretaria de Víctimas y la Secretaria de Hacienda, que se hiciera entrega a la CGR de las herramientas de planificación financiera debidamente detalladas (plan plurianual de inversiones, POAI, ejecución presupuestal, etc.), no fue posible durante los dos días en que se adelantó la visita al departamento obtener dicha información para ser revisada en conjunto con el equipo de la administración departamental.

A continuación se presentan los resultados del análisis de la información financiera, así mismo se presentan las inconsistencias identificadas y/o deficiencias encontradas a partir de la revisión documental.

## PLAN DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL 2016-2019

El PDD 2016-2019 “**Bolívar si avanza, Gobierno de Resultados**” aprobado por la Asamblea Departamental mediante Ordenanza 153 de 2016, incluye en la “Unidad III Plan de Inversiones”, la descripción de la situación financiera del departamento (ingresos, gastos, deuda, etc.), el plan financiero (proyección de ingresos y gastos para el cuatrienio) así como el plan plurianual de inversiones por vigencia fiscal a partir del cual se determina en valor total del presupuesto del PDD.

Ahora bien, inicialmente como insumos para el análisis presupuestal se recibió por parte de la CGR, la Ordenanza 153 de 2016, sin embargo al realizar la revisión preliminar de los datos contenidos en este documento se identificaron algunas diferencias en los valores incluidos en el plan plurianual, sumado a que la misma no cuenta con el detalle de las fuentes de financiación por cada vigencia fiscal, razón por la cual se solicitó durante la visita la entrega del plan plurianual detallado para su respectiva confrontación. Como se mencionó al inicio no fue posible acceder a esta documentación durante la visita de campo por lo que la Secretaria de Víctimas posterior a la visita y según los compromisos adquiridos, allegó mediante correo electrónico del 7 de octubre de los corrientes un archivo Excel que manifestó contener el plan plurianual de inversiones aprobado por la Asamblea Departamental.

En este orden de ideas, para la revisión del presupuesto del PDD se cuenta con dos fuentes de información (Ordenanza y plan plurianual en Excel), los cuales al ser revisados y contrastados en su interior como entre sí presentan inconsistencias y/o diferencias pendientes por aclarar según se presentan a continuación.

Al respecto es muy importante presentar estas diferencias para tener claridad sobre el presupuesto total del PDD y el presupuesto asignado a la PPV, en el entendido que de aquí se desprenden los recursos que hacen parte del PAT y que soportarán financieramente la ejecución de actividades o acciones programadas para la atención a la población víctima del departamento.

### - **Inconsistencias presupuesto PDD por línea estratégica y vigencia:**

De acuerdo con el valor total asignado para cada línea estratégica, según la Tabla 32 “Inversión total por eje estratégico y vigencia” de la Ordenanza 153 de 2016, el valor total del PDD para el cuatrienio sería de \$3.850.155.798.301. Sin embargo, al revisar la consistencia de esta información se encontró, que el valor de la sumatoria total por línea y vigencia consignados en dicha tabla no corresponde al valor total real, pues al hacer los cálculos propios de estas columnas (vigencia), se

identifican diferencias en las vigencias 2017 a 2019 por un valor de \$22.499.999.998, lo que indica que el valor total del PDD a partir de la nueva sumatoria es de \$3.872.655.798.299, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 4 (Cifras en pesos)

LINEAS	2016	2017	2018	2019	TOTAL 2016-2019
1	9.009.000.000	9.365.360.000	9.635.974.400	10.021.413.376	38.031.747.776
2	976.546.490.458	816.642.214.554	759.959.577.572	787.708.346.351	3.340.856.628.935
3	164.553.000.000	36.127.610.003	37.152.719.603	5.005.644.800	242.838.974.406
4	38.129.293.725	32.516.393.550	34.200.912.267	34.368.948.758	139.215.548.300
5	6.421.030.372	6.313.871.587	6.566.426.450	6.829.083.508	26.130.411.917
6	20.153.823.738	20.959.976.687	21.798.375.755	22.670.310.785	85.582.486.965
<b>TOTAL (1)</b>	<b>1.214.812.638.293</b>	<b>914.425.426.381</b>	<b>861.813.986.048</b>	<b>859.103.747.579</b>	<b>3.850.155.798.301</b>
<b>CALCULADO (2)</b>	<b>1.214.812.638.293</b>	<b>921.925.426.381</b>	<b>869.313.986.047</b>	<b>866.603.747.578</b>	<b>3.872.655.798.299</b>
<b>DIFERENCIA</b>	-	<b>7.500.000.000</b>	<b>7.499.999.999</b>	<b>7.499.999.999</b>	<b>22.499.999.998</b>

(1) Corresponde al valor total de cada vigencia por línea referenciado la Tabla 32 de la Ordenanza 153 de 2016 pág. 425.

(2) Corresponde a la sumatoria total de cada vigencia de la Tabla 32 a partir de cálculos propios.

Fuente: Elaborado a partir de Plan Plurianual 2016-2019 de la Ordenanza 153 de 2016- Departamento de Bolívar

Pese a lo anterior, no podríamos afirmar que el valor del PDD cambia o esta errado, debido a que el Plan Plurianual de Inversiones recibido en formato Excel contiene igualmente los datos del presupuesto del plan por vigencia. Este archivo contiene varias hojas de cálculo con la información del presupuesto organizada de diferente forma, las cuatro primeras hojas incluyen el presupuesto por vigencia fiscal (cada una), una hoja nombrada "2016-19" que incluye el presupuesto por secretaria/programa y año, y una última nombrada "2016-2019" que incluye el presupuesto detallado por línea, secretaria, programa, subprograma y fuente de financiación por año.

Ahora bien, comparados los datos de la ordenanza con los del Plan Plurianual en Excel tampoco coinciden los valores del presupuesto del PDD, teniendo en cuenta lo siguiente:

- El presupuesto de la hoja "2016-19" que refiere ser el Plan Plurianual coincide en la sumatoria del valor total para el cuatrienio pero no en el valor en la distribución de cada año.
- Revisado y comparada la información contenida en la hoja "2016-2019" tampoco coincide, empezando porque el valor total allí consignado para el total del PDD es la suma de \$3.805.562.306.282 (esta hoja si incluye la línea estratégica)

Continuando con la verificación, encontramos que la ordenanza 153 de 2016 contiene inicialmente un cuadro denominado Plan Plurianual, en donde se incluye el presupuesto para cada año discriminado por Secretaria/Programa, el cual no coincide ni en el valor total del cuatrienio ni en el valor para cada línea estratégica comparada con los datos incorporados en la Tabla 32, pues en este cuadro la sumatoria total de los cuatro años indicaría que el valor total del PDD sería de \$3.899.113.430.299, como se aprecia en la siguiente tabla:

Cifras en pesos

Año	Total x Línea Estratégica (1)	Total Secretaria/Programa (2)	DIFERENCIA
2016	1.214.812.638.293	1.228.932.668.293	-14.120.030.000
2017	914.425.426.381	906.037.956.381	8.387.470.000
2018	861.813.986.048	883.426.522.047	-21.612.535.999
2019	859.103.747.579	880.716.283.578	-21.612.535.999
<b>Total 2016-2019</b>	<b>3.850.155.798.301</b>	<b>3.899.113.430.299</b>	<b>-48.957.631.998</b>

(1) Corresponde al valor total consignado en la Tabla 32 del PDD pág. 425.

(2) Corresponde al valor total consignado en la tabla del Plan Plurianual del PDD pág. 419-425

Fuente: Elaborado a partir de Plan Plurianual 2016-2019 de la Ordenanza 153 de 2016- Departamento de Bolívar

#### - Inconsistencias presupuesto PDD por fuentes de financiación:

Si bien, el plan plurianual incorporado en la Ordenanza 153 de 2016 no discrimina las fuentes de financiación, ésta si incluye la Tabla 33 "Usos y fuentes del Plan de Desarrollo, 2016-2019", en la cual se muestra el valor total para los cuatro años discriminado por fuentes que en total indica \$3.815.340.977. Dado que la única fuente de información adicional con que se cuenta es la hoja de cálculo "2016-2019" del plan plurianual en Excel, a pesar de que su valor total no coincide con ningún otro mencionado, se utilizó para la comparación de los datos por fuente de financiación, la cual muestra lo siguiente:

Cifras en miles de pesos

Fuente	Plan Plurianual (1)	Plan Plurianual Ordenanza (2)	Diferencia
<b>Recursos Propios</b>	<sup>18</sup> 322.138.628	331.917.299	9.778.671
<b>ACPM</b>	37.511.101	37.511.101	-
<b>Desahorro FONPET</b>	45.000.000	45.000.000	-

<sup>18</sup> Se obtiene a partir de la sumatoria de los valores asignados a las fuentes de financiación identificadas como Contribución Especial, Destinación Específica, Estampilla Proancianato, Estampilla Procultura, Estampilla Prodesarrollo, Estampilla Proelectrificación, Estampilla Prouniversidad de Cartagena, ICLD, Rentas cedidas, y celdas que se encuentran sin mención alguna de fuentes de financiación.

			-
<b>INC</b>	1.557.000	1.557.000	-
<b>Recursos Nación</b>	275.010.172	275.010.172	-
<b>SGP</b>	2.528.254.245	2.528.254.245	-
<b>SGR</b>	596.091.161	596.091.161	-
<b>Total</b>	<b>3.805.562.307</b>	<b>3.815.340.978</b>	<b>9.778.671</b>

(1) Corresponde a la sumatoria de las fuentes de financiación previstas en la hoja de cálculo 2016-2019 del plan plurianual en Excel.

(2) Corresponde a los datos presentados en la Tabla 32 de la Ordenanza 153 de 2016 pág. 426.

Fuente: Elaborado a partir de Plan Plurianual 2016-2019 de la Ordenanza 153 de 2016- Departamento de Bolívar

Sumado a lo anterior, de acuerdo con la revisión realizada por la CGR respecto de la identificación clara y precisa de las fuentes de financiación del PDD según la información disponible y a pesar de las inconsistencias encontradas, se llevó a cabo la revisión del presupuesto del plan, tomando la información del Plan Plurianual de Inversiones para analizar la correspondencia de dicho presupuesto con los gastos de funcionamiento, ingresos tributarios, recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) y Sistema General de Regalías (SGR). A partir de lo anterior, se encontró que existe un posible desfinanciamiento del 55% de los recursos requeridos en el PDD.

Por otra parte, con relación a la incorporación de la PPV en el PDD en materia presupuestal, encontramos que en la "**Línea Estratégica 1. Construcción de la Paz en Bolívar**", se incluyen acciones específicas para atención a población víctima a través del programa "atención y asistencia a población víctima del conflicto armado en Bolívar", el cual se desagrega en seis (6) subprogramas según lo indicado en el PDD:

1. Componente Prevención y Protección Riesgos de Victimización,
2. Componente de Asistencia y Atención,
3. Reparación Integral,
4. Memoria Histórica Medidas de Satisfacción,
5. Participación Efectiva, y
6. Sistemas de Información y Fortalecimiento Institucional.

Este programa cuenta con una asignación global (no discriminada por subprogramas), tampoco fue posible determinar cuál es valor efectivamente dispuesto o realmente asignado para el mismo, dado que las dos fuentes de información que se tienen de presupuesto del plan de desarrollo difieren entre sí.

Esta situación, se desprende de las inconsistencias y/o diferencias planteadas anteriormente con el análisis de la composición presupuestal general del PDD, pues al no contar con información clara y detallada del presupuesto del PDD impide determinar los valores exactos por vigencia fiscal y las fuentes de financiación contempladas para cada eje y programa, se dificulta concretar los presupuestos realmente disponible para los proyectos entre ellos el de atención a población víctima.

En este orden de ideas, dado que la ejecución del programa está a cargo de la Secretaria de Víctimas, en las siguientes tablas se evidencia la diferencia de los presupuestos asignados a esta secretaria para sus programas (incluido el de atención a víctimas):

- **Presupuesto Secretaria de Víctimas s/g Ordenanza 153/2016 (Cifras en pesos)**

Secretaría / Programas	2016	2017	2018	2019	Total 2016-2019
<b>SECRETARÍA DE VÍCTIMAS</b>	<b>300.000.000</b>	<b>308.000.000</b>	<b>216.320.000</b>	<b>224.972.800</b>	<b>1.049.292.800</b>
Atención y asistencia a población en proceso de desarme, desmovilización y reintegración	100.000.000	104.000.000	108.160.000	112.486.400	424.646.400
Bolívar tolerante y diverso					
Derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario					
Atención y asistencia a población víctima del conflicto armado en Bolívar	200.000.000	204.000.000	108.160.000	112.486.400	624.646.400

Fuente: Plan Plurianual 2016-2019 de la Ordenanza 153 de 2016- Departamento de Bolívar

- **Presupuesto Secretaria de Víctimas s/g Plan Plurianual de Inversiones (cifras en pesos)**

Secretaría / Programas	2016	2017	2018	2019	Total 2016-2019
<b>SECRETARÍA DE VÍCTIMAS</b>	<b>200.000.000</b>	<b>208.000.000</b>	<b>216.320.000</b>	<b>224.972.800</b>	<b>849.292.800</b>



Atención y asistencia a población en proceso de desarme, desmovilización y reintegración	100.000.000	104.000.000	108.160.000	112.486.400	424.646.400
Bolívar tolerante y diverso					
Derechos humanos y derecho internacional humanitario					
Atención y asistencia a población víctima del conflicto armado en bolívar	100.000.000	104.000.000	108.160.000	112.486.400	424.646.400

Fuente: Plan Plurianual 2016-2019 (archivo Excel hoja de cálculo denominada 2016-19)

Como se evidencia en la información anterior, el presupuesto previsto en la Ordenanza 153 de 2016 para la Secretaría de víctimas se disminuye en \$200.000.000 en relación con el valor asignado en el Plan Plurianual 2016-2019 (archivo en Excel), lo que ocasiona que la distribución en los programas de esta secretaria se modifique, pues en el inicial se tenía mayor recurso asignado para la atención a víctimas que al proceso de apoyo a procesos de desarme o desmovilización y reintegración, mientras que en el segundo se distribuye en partes iguales el presupuesto total entre los dos programas.

Esta situación como se mencionó anteriormente, no permite identificar los recursos reales disponibles y destinados específicamente para la atención a población víctima, lo que pone en riesgo el cumplimiento de las acciones previstas en el PAT.

#### a. Presupuesto total incluido en Matriz PAT 2016-2019

De acuerdo con la tabla "Resumen del PAT departamental PAT 2016-2019", que se encuentra en el documento PAT enviado por el ente territorial, se aprecia que el valor total de su presupuesto es de \$291.939 millones, distribuido por componente y vigencia, así:

**Tabla 8. Presupuesto PAT 2016-2019 por componente y vigencia en (Cifras en millones de pesos)**

COMPONENTE	2016	2017	2018	2019	Total	%
Prevención y Protección	\$ 415	\$ 770	\$ 350	\$ 181	\$ 1.716	0,59%
Atención y Asistencia	\$ 29.010	\$ 114.675	\$ 55.295	\$ 7.360	\$ 206.340	70,68%
Restitución	\$ 37	\$ 4.555	\$ 2.155	\$ 2.155	\$ 8.902	3,05%
Retornos y Reubicaciones	\$ 7.068	\$ 4.736	\$ 1.879	\$ 895	\$ 14.579	4,99%
Reparación Colectiva	\$ 2.487	\$ 16.394	\$ 12.295	\$ 12.295	\$ 43.472	14,89%
Rehabilitación		\$ 500	\$ 3.000		\$ 3.500	1,20%
Satisfacción	\$ 60	\$ 60	\$ 60	\$ 60	\$ 240	0,08%
Verdad	\$ 60	\$ 70	\$ 70	\$ 70	\$ 270	0,09%
Participación	\$ 350	\$ 768	\$ 568	\$ 468	\$ 2.153	0,74%
Enfoque Diferencial	\$ 2.000	\$ 2.500	\$ 3.000	\$ 2.000	\$ 9.500	3,25%
Sistemas de Información	\$ 288	\$ 500	\$ 300	\$ 180	\$ 1.268	0,43%
<b>Total por Vigencia</b>	<b>\$ 41.775</b>	<b>\$ 145.528</b>	<b>\$ 78.972</b>	<b>\$ 25.664</b>	<b>\$ 291.939</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Cálculos a partir de la tabla RESUMEN DEL PAT DEPARTAMENTAL, 2016-2019 contenida en el documento PAT enviado por el departamento de Bolívar

A partir de la revisión del plan de inversiones del documento PAT, se encontraron diferencias tanto en el total del presupuesto como en el detalle de los componentes, sumado a que en algunos casos la matriz menciona estar expresada en millones pero su contenido corresponde a expresiones en miles o en pesos. Esto impide tener certeza sobre el valor definitivo del presupuesto PAT y su distribución por vigencia y fuentes de financiación, como se evidencia en el siguiente comparativo.

**Resumen del PAT Departamental  
2016-2019 (Cifras en millones de pesos)**

MEDIDAS	Totales
Prevención y Protección	1.716
Atención y Asistencia	206.340
Restitución	8.902
Retornos y Reubicaciones	14.579
Reparación Colectiva	43.472
Rehabilitación	3.500
Satisfacción	240
Verdad	270
Participación	2.153

**Componentes del PAT Departamental  
Bolívar 2016-2019  
(Cifras en millones de pesos)**

MEDIDAS	Totales
Prevención y Protección	1.726
Atención y Asistencia	206.175
Restitución	4.892
Retornos y Reubicaciones	14.579
Reparación Colectiva	43.472
Indemnización	96
Rehabilitación Física y Mental	250
Rehabilitación Psicosocial	5.300
Rehabilitación	3.500
Satisfacción	240
Verdad	240
Participación	



Enfoque Diferencial	9.500
Sistemas de Información	1.268
<b>Totales</b>	<b>291.939</b>

Enfoque Diferencial	9.500
Sistemas de Información	1.368
<b>Totales</b>	<b>291.337</b>

Fuente: Documento PAT Departamental 2016-2019

La primera tabla, corresponde a la tabla resumen que se encuentra en el documento PAT y la segunda, se elaboró a partir de los datos consignados en el detalle de componentes del PAT (presupuesto por medida y componente incluido en el documento PAT) con base en cálculos propios.

Estos datos desagregados por vigencia fiscal y medida, presentan también inconsistencias. Como se muestra en los siguientes cuadros, evidentemente los valores que se incluyen en el cuadro consolidado del documento PAT (Tabla 13 de la pág. 114) no corresponden a la sumatoria de los valores registrados en los cuadros resumen de "Ejecución Presupuestal" que se incluyen al finalizar cada medida (pág. 64-114 Tabla 12).

Cifras en millones de pesos

MEDIDAS	2016	2017	2018	2019	Totales
Prevención y Protección	415	770	350	181	1.716
Atención y Asistencia	29.010	114.675	55.295	7.360	206.340
Restitución	37	4.555	2.155	2.155	8.902
Retornos y Reubicaciones	7.068	4.736	1.879	895	14.579
Reparación Colectiva	2.487	16.394	12.295	12.295	43.472
Rehabilitación		500	3.000		3.500
Satisfacción	60	60	60	60	240
Verdad	60	70	70	70	270
Participación	350	768	568	468	2.153
Enfoque Diferencial	2.000	2.500	3.000	2.000	9.500
Sistemas de Información	288	500	300	180	1.268
<b>Totales</b>	<b>41.775</b>	<b>145.528</b>	<b>78.972</b>	<b>25.664</b>	<b>291.939</b>

Fuente: Tabla 13 Resumen del PAT Departamental, 2016-2019 en millones de pesos. Pág. 114

Como se observa en el cuadro anterior, el valor del PAT sería la suma de \$291.939 millones, sin embargo al consolidar los valores totales registrados en los resúmenes de ejecución presupuestal por medida, el valor corresponde a \$295.192 millones.

Cifras en millones de pesos

Medidas	2016	2017	2018	2019	Totales
Prevención y Protección	415	770	350	181	1.716
Atención y Asistencia	29.010	114.365	55.295	360	206.030
Restitución	37	4.555	2.155	2.155	8.902
Retornos y Reubicaciones	7.068	4.736	1.879	895	14.579
Reparación Colectiva	2.487	16.394	12.295	12.295	43.472
Indemnización	24	24	24	24	96

Rehabilitación Física y Mental	-	50	100	100	250
Rehabilitación Psicosocial	1.100	1.400	1.400	1.400	5.300
Rehabilitación *	-	500	3.000	-	3.500
Satisfacción	60	60	60	60	240
Verdad	60	60	60	60	240
Participación					
Enfoque Diferencial	2.000	2.500	3.000	2.000	9.500
Sistemas de Información	288	500	300	280	1.368
<b>Totales</b>	<b>42.549</b>	<b>145.914</b>	<b>79.918</b>	<b>26.811</b>	<b>295.192</b>

Fuente: Elaborado a partir de cuadros resumen de presupuesto por medida documento PAT pág. 64-114 Tabla 12

Adicional a la diferencia en el valor total, se observa que en este detalle no se ingresó el presupuesto referido en el anterior cuadro para la medida de Participación, y en este se incluyen detalladas medida de Indemnización, Rehabilitación Física y Mental, y Rehabilitación Psicosocial, y se presentan diferencias en los valores asignados a cada medida. De otra parte, ya que estos son valores tomados del documento PAT (formato texto), se llevó a cabo una verificación de las formulas aplicadas en donde se identificó que se presentan algunos errores, que una vez reconocidos y ajustados logran coincidir en el total con la cifra de \$291.337.

En todo caso, estas diferencias no permiten tener certeza del presupuesto asignado en el PAT, pues contrastando la información de la vigencia 2016 con lo registrado en el Formato Único Territorial - FUT Víctimas, que sería una de las fuentes oficiales para el reporte de programación y ejecución de los recursos asignados a la población víctima, tampoco coincide con lo registrado en el PAT (ni en el total de la vigencia ni por fuente de financiación).

De acuerdo con lo reportado por la entidad territorial en el FUT – Víctimas para el periodo comprendido entre Abril y Junio de 2016, el presupuesto definitivo dispuesto para la atención a población víctima corresponde a \$11.508.088,3 miles de pesos, de los cuales según la fuente de financiación descrita en este instrumento, el 14% se cubre con recursos propios (\$1.629.746), el 79% proviene de recursos del SGP (\$9.059.425) los cuales específicamente se reportan en la medida de educación, y el restante 7%, también dispuestos para educación, se canalizan con recursos de la nación (818.918). El siguiente cuadro muestra un resumen de lo reportado en el FUT Víctimas:

CODIGO	NOMBRE	PRESUPUESTO DEFINITIVO(Miles)
V	TOTAL INVERSIÓN VICTIMAS	11.508.088
V.2.3	EDUCACION	10.028.558
V.2.3.1	CALIDAD	818.918
V.2.3.1	CALIDAD	150.216



V.2.3.2	COBERTURA	9.059.425
V.2.7	GENERACIÓN DE INGRESOS	300.000
V.2.7.5	PROYECTOS O INICIATIVAS PRODUCTIVAS	300.000
V.2.9	ACCIONES DE DAR INFORMACIÓN Y ORIENTACIÓN.	114.800
V.2.10	ACOMPAÑAMIENTO PSICOSOCIAL - OIENTACIÓN PARA LA ATENCIÓN PSICOSOCIAL	905.930
V.2.12	ACOMPAÑAMIENTO JURÍDICO	158.800

Fuente: FUT Víctimas Departamento de Bolívar Corte Abr-Jun de 2016 consultado en [www.chip.gov.co](http://www.chip.gov.co)

Finalmente, es importante señalar que tal como está diseñado actualmente el plan de inversiones del PAT, dificulta la consolidación por vigencia y la correspondiente identificación de las fuentes de financiación por fuente de financiación. A manera de ejemplo, se muestra el componente de vivienda:

Acciones	Fuente de Recursos y Responsables	Presupuestos (millones de \$)	Vigencias
Construcción de vivienda nueva y en sitio propio para población víctima	Recursos de la Nación y Recursos Propios de la Secretaría de Hábitat		2016:
			2017:
			2018:
			2019:
Programa de Vivienda Nueva con cobertura en todo el departamento con enfoque diferencial (Mujeres, LGTBI, Discapacitados, Adultos Mayores, Jóvenes)	Recursos de la Nación y Recursos Propios de la Secretaría de Hábitat	\$75.000.000	2016:
			2017:
			\$75.000.000.000
			2018:
Programa de Mejoramiento de Viviendas con enfoque diferencial (Mujeres, LGTBI, Discapacitados, Adultos Mayores, Jóvenes)	Recursos de la Nación y Recursos Propios de la Secretaría de Hábitat	\$8.100.000.000	2016:
			2017:
			\$2.000.000.000
			2018:
			\$2.000.000.000
			2019: \$4.100.000

Como se informó al inicio de este capítulo, durante la visita de campo no fue posible aclarar las diferencias encontradas, pues pese a solicitar en varias oportunidades la entrega de la información al equipo de la Secretaría de Víctimas, no se tenía claridad por parte del mismo a que se referían estos datos.

En conclusión, a pesar de haberse incorporado en el presupuesto del PDD recursos para la ejecución de un programa específico para la atención a la población víctima, no se tiene claridad sobre los recursos efectivamente disponibles para la atención a esta población, ni sobre las fuentes de financiación. Adicionalmente, no se identifican claramente los recursos provenientes de otros programas o proyectos que potencialmente coadyuven al financiamiento de las acciones programadas en el PAT (como se evidencia, el valor del PAT supera la

asignación al programa de víctimas, lo cual indica que en efecto se tienen previstas inversiones de otros proyectos que no son de fácil identificación en el documento del PAT).

Todo lo anterior, refleja debilidad en la capacidad institucional para llevar a cabo un adecuado proceso de planeación y análisis financiero del presupuesto establecido en el PDD para ser incorporado o detallado en el PAT, ya que en este último instrumento se presentan diferencias e inconsistencias en la información suministrada frente al presupuesto inicialmente asignado en el plan plurianual de inversiones lo que denota falta de armonía entre los diferentes instrumentos planeación y presupuesto<sup>19</sup>.

### 3.3.4. Estrategia de Corresponsabilidad

El artículo 288 de la Constitución Política de Colombia, señala que la ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá las distribuciones de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, que estarán atribuidas en distintos niveles basadas en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad.

Conforme a lo señalado por los artículos 250 y 251 del decreto 4800 de 2011, las competencias de las entidades territoriales deben ser ejercidas bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad<sup>20</sup>.

En cumplimiento del artículo 172 de la Ley 1448 de 2011 que ordena a la UARIV diseñar una estrategia, con base en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, se expide el Decreto 2460 de 2015, mediante el cual se adopta la estrategia de corresponsabilidad de la política pública para las víctimas del conflicto armado interno en Colombia.

La gobernación de Bolívar, adoptó la estrategia de corresponsabilidad mediante el Decreto 493 del 26 de julio de 2016, en el cual se señalan los criterios mediante los cuales el departamento priorizará la asignación de apoyo a los municipios así:

<sup>19</sup> En contravía de lo dispuesto en el artículo 255 del Decreto 4800 de 2011 incorporado en el Decreto 1084 de 2015 y el artículo 1 del Decreto 2460 de 2015

<sup>20</sup> En este sentido la ley 1454 de 2011, establece en su artículo 27 "La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial en el ejercicio de sus competencias, a las entidades de menor categoría fiscal, desarrollo económico y social, dentro del mismo ámbito de la jurisdicción territorial, cuando se demuestre su imposibilidad de ejercer debidamente determinadas competencias. El desarrollo de este principio estará sujeto a evaluación y seguimiento de las entidades del nivel nacional rectora de la materia. El Gobierno Nacional desarrollará la materia en coordinación con los entes territoriales."



- Municipios con menor capacidad técnica, administrativa y financiera
- Municipios con informes de riesgo del sistema de alertas tempranas
- Municipios que cuenten con caracterización de la población víctima
- Municipios que sobresalgan en el cumplimiento de las obligaciones frente a las herramientas de seguimiento de la PPV: certificación territorial, RUSICST.
- Municipios que cuenten con implementación de procesos de reintegración, planes de retorno y planes de reparación colectiva.
- Municipios en los cuales estén identificadas comunidades étnicas.
- Municipios con mayor índice de presión de población víctima.

Si bien, la entidad territorial adoptó el modelo de la estrategia de corresponsabilidad, a la fecha no ha llevado a cabo la socialización del decreto con los municipios bajo su jurisdicción, ni tampoco cuenta con un procedimiento claro sobre la aplicación de los criterios para determinar cuáles serán los municipios priorizados para acceder a los programas, proyecto y/o recursos disponibles en virtud de la puesta en marcha de los principios de concurrencia y subsidiariedad por parte de la gobernación.

Para el momento de las indagaciones realizadas en la visita de campo a la gobernación, se señaló que quedaba pendiente un mayor trabajo de socialización con los entes municipales, por lo que el departamento se comprometió a enviar a la CGR un cronograma con la programación de jornadas de socialización de la estrategia, así como la realización de un ejercicio inicial de aplicación de los criterios definidos para establecer el conjunto de municipios que contarán con un apoyo departamental.

Este ejercicio es de suma importancia, ya que determinará el proceso específico sobre el cual los municipios podrán acceder a los recursos, y hará una evaluación de si efectivamente los criterios definidos son los más adecuados o si son restrictivos. Por ejemplo, en caso que los criterios sean excluyentes, solamente podrían acceder a recursos los 19 municipios que hoy cuentan con caracterización dejando de lado, el apoyo a otros municipios que podrían tener muy baja capacidad y requerir mayor apoyo para su fortalecimiento.

## 4. MECANISMOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN PAT

### 4.1. ESQUEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

No se presenta una estrategia de monitoreo y evaluación al interior de la gobernación, en términos de dependencias, competencias de las mismas para el monitoreo, definición de responsables y la vinculación del CDJT al respecto, señalándose principalmente las disposiciones transitorias de la Resolución conjunta Ministerio-UARIV, número 289 de 2016.

Esto, impedirá a la Gobernación, hacer los ajustes necesarios a la ejecución del PAT, teniendo en cuenta los avances en el cumplimiento de las metas de corto, mediano y largo plazo según lo dispuesto en el artículo 252 del Decreto 4800 de 2011, lo cual dificulta no solo el seguimiento propiamente dicho sino también el cumplimiento de las funciones por parte del CDJT.

### 4.2. RED NACIONAL DE INFORMACIÓN -RNI

La gobernación actualmente cuenta con 1 usuario para la administración del RUSISCT, el FUT y el Tablero PAT. Por su parte, la Secretarías de Educación y de Víctimas cuentan con acceso a VIVANTO. Con relación a SIGO, no se han definido con las dependencias, las pautas para el ingreso de información, y se evidencia desarticulación interna para el cumplimiento de las labores relacionadas con los diferentes aplicativos que componen a RNI.

### 4.3. TABLERO PAT

Tal y como se pudo corroborar en la visita de campo, a ocho días del cumplimiento de los plazos establecidos para el diligenciamiento del Tablero PAT, le fue asignada a la gobernación la clave y el usuario correspondiente, para el diligenciamiento, sólo se ha contado con una capacitación que se realizó vía videoconferencia, por lo que persisten múltiples inquietudes sobre el funcionamiento y los lineamientos específicos para hacer un buen ejercicio con esta herramienta.

Al realizarse un ejercicio de consulta y revisión del tablero PAT, se encontraron algunas debilidades como: No se cuenta con la discriminación de la totalidad de los compromisos por municipio y no es clara la fuente de financiación del presupuesto estimado por cada una de las entidades territoriales.

## 5. CONCLUSIONES

A partir de los resultados generales del análisis efectuado, podemos establecer que algunos de los aspectos críticos y factores de riesgo más importantes encontrados en la evaluación del PAT 2016-2019 del departamento de Bolívar son:

### **Debilidades en la capacidad institucional del ente territorial para la formulación del PAT.**

- No se logran identificar en el documento de formulación del PAT, los programas, subprogramas o proyectos específicos en el marco de los cuales se ejecutarán y financiarán cada una de las acciones propuestas para la atención a la población víctima, si bien en algunos casos existe coherencia en relación con los planteados en el PDD, la mayoría no son fácilmente identificables.

### **Caracterización e identificación de necesidades**

- El departamento no cuenta con una caracterización actualizada y completa que incluya los datos e información de los municipios de su jurisdicción, en particular aquellos que a la fecha ya han adelantado procesos de caracterización propia. Por lo anterior, se desconoce la situación demográfica y socioeconómica actual de la población víctima que habita en el departamento, lo que dificulta la identificación del universo de la población a atender o que requiere ser vinculada en cada una de las medidas o rutas de atención como se indica en el PNARIV.
- La información utilizada para la caracterización realizada por el departamento de Bolívar, no tuvo un tratamiento ni análisis por parte de la entidad territorial a fin de determinar si estaba o no ajustada a la realidad del departamento.

### **Articulación Oferta Institucional:**

- No se cuenta con la identificación y caracterización de la oferta institucional de proyectos, programas o acciones dirigidos a la atención de la población víctimas por los diferentes niveles de gobierno, con el fin de promover la articulación de dicha oferta a nivel local para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación, así como la materialización de las garantías de no repetición, y por consiguiente gestionar la aplicación de la estrategia de corresponsabilidad de manera efectiva.

## Financiación

- A pesar de haberse incorporado en el presupuesto del PDD recursos para la ejecución de un programa específico para la atención a la población víctima, no se tiene claridad sobre las fuentes de financiación ni los recursos efectivamente disponibles para la atención a esta población.
- Se evidencian graves inconsistencias en los diferentes instrumentos de planificación presupuestal territorial, tanto del PDD como del PAT, lo cual en primer lugar muestra falencias en el diseño e implementación de un sistema presupuestal adecuado, y en segundo lugar, la falta de armonía entre los diferentes instrumentos de planificación y el PAT para la efectiva identificación de recursos en la implementación de la PPV.
- Igualmente, teniendo en cuenta el marco general del Estatuto Orgánico de Presupuesto –Decreto 111 de 1996, las entidades territoriales deberán diseñar e implementar sistemas presupuestales que garanticen la ejecución eficiente de los proyectos y programas de desarrollo sostenible que permitan el logro de los objetivos de la administración territorial. Situación que no se cumple por parte de la administración territorial ya que una vez analizados los ingresos y gastos de proyectados para el cuatrienio se presenta un posible desfinanciamiento del 55%.

## Corresponsabilidad

- Se presentan debilidades en la aplicación efectiva de la estrategia de corresponsabilidad por parte del departamento, si bien, en el decreto mediante el cual se adopta la estrategia de corresponsabilidad (493 de 2016), se definen criterios para su aplicación, a la fecha de elaboración del presente informe (Noviembre de 2016), los municipios no los conocen. De igual manera, no existe un proceso claro para que dichas entidades soliciten o accedan a los recursos dispuestos por el departamento para concurrencia y subsidiariedad (quien aplica los criterios, como se comunica a los municipios que se cumplen o no, que deben hacer los entes territoriales para solicitar recursos, quien aprueba, cual es el instrumento jurídico para formalizar la asignación, si se determinan tiempos, que pasa si no se cumple con los términos establecidos, entre otros).
- Se resalta la importancia de que las entidades nacionales provean una adecuada asistencia técnica, en términos de tiempo y con metodologías que permitan garantizar reales prácticas para la formulación de los planes de acción territorial y con atención de la estrategia de corresponsabilidad. Así mismo, se hace necesario que el Departamento Nacional de Planeación – DNP, brinde asesoría y asistencia técnica a las entidades territoriales en proceso de formulación y seguimiento de proyectos.



### **Rol del comité territorial de justicia transicional**

- El CDJT se evidencia como una instancia más de trámite que de articulación de la PPV pues a pesar de tratar algunos de los temas relacionados con la política adolece de mecanismos de seguimiento efectivo para el cumplimiento de los compromisos, no cuenta con una estrategia definida para el seguimiento al cumplimiento de las acciones planteadas en el PAT. El PAT fue aprobado a pesar de no contar con fuentes de financiación claras y específicas para la implementación de la PPV sumado a que su aprobación se condicionó a varios ajustes de fondo en la estructuración del mismo lo que denota debilidades e incumplimiento en el rol y funciones establecidas para el CDJT.
- El CDJT presenta debilidades en su proceso de articulación interna dado que no garantiza procesos efectivos de participación y el cumplimiento de las funciones de los subcomités, no se cuenta con identificación clara de la oferta institucional y los recursos necesarios para la ejecución total del PAT, no presenta acciones para el POSI, entre otros ejemplos que sustentan esta conclusión.

### **Mecanismos de seguimiento y tablero PAT**

- No se presenta una estrategia de seguimiento y evaluación del PAT que contemple una asignación de responsabilidades al interior de la estructura funcional del departamento y sus dependencias, actividades de preparación y reporte de datos o consolidación de los mismos. Así mismo, adolece de un procedimiento efectivo o claro sobre la estrategia o mecanismo a desarrollar.
- Se evidenciaron deficiencias en el acompañamiento brindado para la implementación del Tablero PAT y un alto grado de desconocimiento acerca de su dinámica y su funcionamiento, así como baja apropiación y distribución de responsabilidades para una correcta implementación de esta herramienta. La asignación tardía de los usuarios y claves correspondientes a la gobernación y la poca asesoría que se ha brindado para la apropiación de su funcionamiento por parte de la UARIV, podría incidir negativamente en las capacidades de la gobernación para realizar un adecuado diligenciamiento y reporte.

### **Participación de las víctimas en la formulación del PAT**

- No se han promovido acciones concretas para la garantizar la participación efectiva de la mesa departamental de víctimas, por cuanto si bien es cierto, esta hace presencia en los espacios previstos para el desarrollo de la PPV, en su opinión no tienen incidencia en la toma de decisiones ni en la definición de propuestas para la atención integral a la población víctima del departamento.

- Se presentan dificultades en la articulación entre la administración municipal y la mesa departamental de víctimas, en parte ocasionado porque no se tiene conocimiento claro de parte de la mesa sobre la estructura funcional de la Secretaria de Víctimas y de los roles del enlace de participación (indican no conocerlo), lo que genera rupturas en los canales de comunicación y deficiencias en la función de la entidad territorial para garantizar la participación efectiva de las víctimas. Sumado a lo anterior, a pesar de que la mesa de víctimas, presentó su plan de trabajo, a la fecha de elaboración del presente informe (Noviembre de 2006) no ha recibido información sobre su aprobación.
  
- No se presentan actividades de fortalecimiento técnico o logístico para el funcionamiento de las organizaciones de víctimas a nivel departamental o municipal, esto se relaciona con la ausencia de un diagnóstico ajustado sobre las necesidades de la población víctima para una participación efectiva en la elaboración y seguimiento del PAT.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## REFERENCIAS

- Constitución Política de 1991.
- Ley 1448 de 2011. Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.
- Decreto 4800 de 2011. Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios.
- Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios.
- Decreto 2460 de 2015. Por el se reglamenta la estrategia de corresponsabilidad.
- Decreto 111 de 1996.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE. 2005. Censo General.
- Documento CONPES 3712 de 2011.
- Documento CONPES 3726 de 2012.
- Documento CONPES 3616 de 2009.
- Documento de Orientaciones para la Formulación del Plan de Acción Territorial para la Prevención, Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas.
- Guía de Auditoría de la Contraloría General de la República de Colombia
- Guía para la formulación y ajuste de los Planes de Acción departamentales, municipales y distritales para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.
- Glosario de Términos usados en la Atención y Reparación Integral a las víctimas. 2015. UARIV.
- Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de seguimiento

## ANEXOS

Ficha de Caracterización Departamental.