| Proyecto de Decreto  *“Por medio del cual se adiciona el capítulo 9 al título 7 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1084 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación, se reglamenta el artículo 118 de la Ley 1753 y se establecen los lineamientos técnicos para la fijación de criterios de salida de la ruta de reparación administrativa de las víctimas en sus dimensiones individual y colectiva.”* | |
| --- | --- |
| **Dependencia que desarrollará el proyecto de Norma (Escriba el nombre de la dependencia que liderará el proceso)** | Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – Departamento Administrativo para la Prosperidad Social  Departamento Nacional de Planeación |
| **Proyecto de Decreto:** | Por medio del cual se adiciona el capítulo 9 al título 7 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1084 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación, se reglamenta el artículo 118 de la Ley 1753 y se establecen los lineamientos técnicos para la fijación de los criterios de salida de la ruta de reparación administrativa de las víctimas en sus dimensiones individual y colectiva. |

|  |  |
| --- | --- |
| **1. Los antecedentes y las razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición.** | El artículo 118 de la Ley 1753 de 2015, establece que el Gobierno nacional reglamentará las acciones y condiciones con las cuales se entiende que el Estado ha garantizado la reparación administrativa de las víctimas en sus dimensiones individual y colectiva. Para ese efecto, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Departamento Nacional de Planeación, deberán definir una metodología para determinar el momento en el cual una persona se encuentra reparada por el daño por el cual fue reconocido como víctima del conflicto armado.  Al respecto, el Gobierno nacional viene desarrollando un proceso de organización de la atención, asistencia y reparación a las víctimas cuya finalidad es lograr que cada uno de los componentes de la política cuente con criterios claros de ingreso y salida que permitan: 1) que las víctimas cuenten con claridad sobre cuáles son los alcances de las intervenciones; 2) que el Gobierno nacional y los gobiernos territoriales cuenten con herramientas para priorizar y focalizar las intervenciones; 3) que pueda realizarse un mejor seguimiento a la política; 4) que se pueda realizar un mejor ejercicio de presupuestación teniendo en cuenta los alcances de la política y la población objetivo; 5) que se reduzca el daño que pueda causar la política en términos de promover en las víctimas la dependencia con las ayudas del gobierno o de otras intervenciones cuya naturaleza debe ser transitoria.  En este sentido en el pasado se establecieron criterios para el cierre de la etapa de emergencia (superación de carencias en subsistencia mínima) y para la focalización especial en la oferta social (superación de la situación de vulnerabilidad). En el presente decreto se busca lograr el mismo propósito para la reparación administrativa, de manera tal que, tanto el gobierno como las víctimas, conozcan con claridad qué medidas se encuentran aún pendientes por entregar dentro del proceso de reparación administrativa para cada víctima individual y colectiva.  Frente a ello, el artículo 69 de la Ley 1448 de 2011, reconoce cinco medidas de reparación integral a las víctimas del conflicto armado: i)la restitución, ii)indemnización, iii) rehabilitacióniv) satisfacción y v) garantías de no repetición en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de ellas debe ser implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante que le fue reconocido en el Registro Único de Víctimas.  Ahora, para cada medida se deben establecer alcances y se debe construir un concepto general de cuáles son los objetivos que busca el proceso de reparación administrativa y en qué medida se pueden considerar cumplidos en cada caso particular.  Para ello se parte de que la reparación es entendida, de acuerdo con la Corte Constitucional como  “un conjunto integral de acciones encaminadas a borrar o desparecer los efectos que sobre las víctimas han dejado los crímenes cometidos, lo que sin duda trasciende la dimensión puramente económica, e incluye, como elementos de comparable importancia, otro tipo de acciones, de efecto tanto individual como colectivo, que restablezcan la salud, la autoestima y la tranquilidad de las víctimas y de las comunidades a las que ellas pertenecen.” (Sentencia C-1199, 2008)  Así mismo, se deben establecer algunas diferencias entre la reparación por vía administrativa y la reparación en plaza judicial en cuanto a que:  “la reparación por la vía administrativa se caracteriza en forma comparativa [a la vía judicial] (i) por tratarse de reparaciones de carácter masivo, (ii) por buscar una reparación, que si bien es integral, en cuanto comprende diferentes componentes o medidas de reparación, se guía fundamentalmente por el principio de equidad, en razón a que por esta vía no resulta probable una reparación plena del daño, ya que es difícil determinar con exactitud la dimensión, proporción o cuantía del daño sufrido, y (iii) por ser una vía expedita que facilita el acceso de las víctimas a la reparación, por cuanto los procesos son rápidos y económicos y más flexibles en materia probatoria” (Sentencia SU-254, 2013)  En este sentido, la reparación administrativa es un proceso a través del cual el Estado busca enfrentar los efectos nocivos que generó el conflicto armado sobre las personas o colectivos que fueron víctimas de los diferentes tipos de hechos, teniendo en cuenta que el carácter masivo de los mismos imposibilita valorar y resarcir la totalidad de los daños, o realizar acciones que sean exactamente proporcionales a los mismos. Por ello, se busca un mecanismo que en tiempos razonables permita contribuir a aliviar estos efectos sobre un gran número de personas.  Adicionalmente, de acuerdo con el artículo 25 de Ley 1448 de 2011 la reparación a que tienen derecho las víctimas debe ser transformadora. En ese sentido, se entiende que el tipo de reparación que se busca no se limita a una visión meramente *restitutiva,* es decir que busca regresar a la víctima a una situación similar a la existente antes de la ocurrencia de los hechos victimizantes, sino que busca transformar las condiciones de violencia, subordinación y discriminación que permitieron o facilitaron la ocurrencia de los hechos victimizantes (Uprimmy & Saffon, 2009).  Finalmente, la reparación debe ser integral, en el sentido de que no se limita a la indemnización de las víctimas por los daños sufridos, sino que contempla una gama amplia de medidas de reparación.  Este panorama anterior obliga a varias reflexiones para la construcción de criterios de salida del proceso de reparación administrativa y a la necesidad de evaluar al interior de cada una de las medidas la posibilidad de establecer los momentos de cierre, los universos de víctimas que deben recibir cada una de las medidas y el impacto individual o no de cada una de ellas.  En cualquier caso, para determinar criterios de salida específicos, es necesario indagar en cada una de las medidas, cuál es el universo de víctimas que deben recibirla y en qué momento podría considerarse su cierre. En este sentido, en tanto se encuentran dificultades técnicas para establecer claramente los universos y los momentos de cierre de la rehabilitación el presente decreto propone excluir esta medida de los criterios y aclarar que los presentes criterios no deben usarse para negar el acceso a estos servicios a las víctimas.  **Enfoque para la construcción de los criterios de salida**  *Integralidad*  Los criterios se construyen partiendo de que la reparación debe ser integral, “en cuanto comprende diferentes componentes o medidas de reparación” (Corte Constitucional, SU-254, 2013). En este sentido, se construyen con base en cada una de las medidas y se utiliza un método de agregación entre las medidas que refleja el carácter integral de la reparación.  *Gestión, productos o resultados*  Dentro de estas intervenciones se encuentran tres momentos que pueden ser susceptibles de ser medidos: *la gestión* que realizan las entidades para garantizar la reparación de carácter administrativo; *los productos* (bienes o servicios) que reciben las víctimas; y *los efectos* que se espera que estos productos generen (recuperación emocional, reconstrucción de proyectos de vida, dignificación, recuperación funcional, etc.), es decir, los resultados de la entrega de las medidas.  Las acciones de gestión que realizan las entidades para garantizar la reparación de las víctimas, así como los montos invertidos en lograr los objetivos, no pueden ser consideradas suficientes para construir criterios que permitan verificar la reparación de las víctimas, pues sólo la gestión no implica que las víctimas reciban las medidas. En este sentido, los criterios no deben tener en cuenta las acciones de las entidades si estas no se materializan en un bien o servicio entregado a la víctima.  Por su parte, al momento de entregar los bienes o servicios que corresponden a las medidas de reparación administrativa, el Estado está reconociendo su deber de reparar a las víctimas integralmente, contando con la posibilidad de definir el alcance de los productos de acuerdo con su capacidad y el número de víctimas que deben ser reparadas, lo cual sugiere que los criterios de salida deben ser planteados a nivel de productos.  *Medidas a conglomerados sociales, de priorización y de acceso preferente*  Las personas víctimas reciben medidas de reparación administrativa de diferentes formas: como víctimas individuales, como parte de sujetos de reparación colectiva y como parte de otros conglomerados sociales.  Acciones como la construcción de un museo, la declaración del día de la memoria y solidaridad con las víctimas, las solicitudes públicas de perdón por hechos emblemáticos son acciones del gobierno que pueden generar beneficios importantes a nivel individual, se dirigen a conglomerados de población.  La construcción de los criterios de salida se encuentra enmarcado en los presupuestos establecidos en la Ley 1448 de 2011, por lo tanto, en aras de poder establecer la reparación de carácter administrativo, tanto para sujetos de reparación colectiva, como para sujetos individualmente considerados, los criterios a medir deben poder cuantificarse. Por ello,el Decreto busca que los criterios se centren en la implementación de Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), dirigidos a los sujetos de reparación colectiva y en las medidas que son dirigidas directivamente a las víctimas individuales, entendiendo que las medidas dirigidas a conglomerados contribuyen a su reparación, pero su disfrute individual no puede ser un requisito necesario para considerar a una víctima reparada individualmente.  Dentro de este concepto se genera una zona gris en lo referido a las medidas que tienen un efecto reparador a través de la priorización y el acceso preferente a la población víctima o parte de ella. En este caso se beneficia individualmente a la persona que gracias a la priorización acceden a la medida, sin embargo, no necesariamente se trata de una medida individual en los términos antes descritos.  En estos casos, por ejemplo, la ley otorga acceso prioritario a subsidios de vivienda a parte de la población víctima, sin embargo, no se otorga a cada individuo el derecho exigible de acceder a un subsidio. Por esta razón, este decreto propone que los criterios de salida de la ruta de reparación individual deben basarse en las medidas de carácter individual, es decir, dando un rol complementario o excluyendo aquellas que se dirigen a conglomerados o que tienen un efecto reparador a través de la priorización o acceso preferente a algún tipo de oferta. |
| **1.1 Las normas que otorgan la competencia para la expedición del correspondiente acto.** | * Artículo 118 de la Ley 1753 de 2015 establece que el Gobierno Nacional reglamentará las acciones y condiciones con las cuales se entiende que el Estado ha garantizado la reparación administrativa de las víctimas individuales y colectivas. * Artículo 1.1.1.1 del Decreto 1084 de 2015 establece que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social es la cabeza de Sector de la Inclusión Social y Reconciliación. * Artículo 1.2.1.1 del Decreto 1084 de 2015 establece que la Unidad para las Víctimas se encuentra adscrita al Sector de la Inclusión Social y Reconciliación. |
| **1.2 La vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada.** | El Decreto regirá a partir del momento de su expedición. Su implementación, a cargo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas se hará desde la expedición del decreto. |
| **1.3 Las disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas, si alguno de estos efectos se produce con la expedición del respectivo acto.** | Se adiciona el capítulo 9 al título 7 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1084 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación |
| **2. El ámbito de aplicación del respectivo acto y los sujetos a quienes va dirigido** | El presente Decreto se encuentra dirigido a las víctimas individuales y colectivas reconocidas en el Registro Único de Víctimas y que sean susceptibles de todas o algunas medidas de reparación administrativa de que trata el artículo 69 de la Ley 1448 de 2011.  En la dimensión individual se refiere a las víctimas del conflicto directas e indirectas (para homicidio y desaparición forzada), que tengan derecho a la reparación por vía administrativa y que estén incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV) por cualquiera de los hechos de (i) homicidio, (ii) desaparición forzada, (iii) secuestro, (iv) lesiones que generaron incapacidad permanente, (v) lesiones que no generaron incapacidad permanente, (vi) reclutamiento forzado de menores, (vii) delitos contra la libertad e integridad sexual, incluidos los hijos(as) concebidos como consecuencia de una violación sexual, (viii) tortura o tratos inhumanos o degradantes y (ix) desplazamiento forzado que guarde relación cercana y suficiente con el conflicto armado interno  En cuanto a las víctimas de incidente sufrido por Minas Antipersonal (MAP), Munición Sin Explotar (MUSE); Artefacto Explosivo Improvisado (AEI), y acto terrorista, tendrán derecho a la indemnización por vía administrativa, siempre y cuando se haya causado una lesión permanente o temporal como consecuencia de estos hechos victimizantes. De no sufrir ninguna lesión, podrá acceder a las medidas de reparación administrativa distintas a la indemnización.  Las víctimas de otros hechos victimizantes no tendrán derecho a recibir la indemnización administrativa, no obstante podrán acceder a las demás medidas de reparación contempladas en la Ley 1448 de 2011 y las normas que lo reglamentan.  Por sujetos de reparación colectiva, se entenderá aquellos grupos, organizaciones y comunidades reconocidos por artículo 152 de la Ley 1448 de 2011, que hayan sufrido daños colectivos, que se encuentren incluidos como tal, en el Registro Único de Víctimas, de acuerdo con las reglamentaciones que emita la Unidad para las Víctimas. |
| **3. La viabilidad jurídica, que deberá contar con el visto bueno de la oficina jurídica de la entidad o la dependencia que haga sus veces** | Los temas establecidos en el decreto han sido revisados y se consideran viables jurídicamente. De acuerdo con lo anterior, a continuación, se procede a explicar algunos temas que pueden generar dudas, incluyendo la jurisprudencia constitucional relevante sobre la materia.  **Medida de Rehabilitación**  El artículo 135 de la Ley 1448 de 2011 manifiesta que “la rehabilitación como medida es en el conjunto de estrategias, planes, programas y acciones de carácter jurídico, médico, psicológico y social, dirigidos al restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas en los términos de la presente ley”  Asimismo la Honorable Corte Constitucional, en reiteradas ocasiones ha manifestado que la reparación a las víctimas del conflicto comprende la reparación de los daños y perjuicios materiales e inmateriales sufridos por las víctimas *ya sea de manera individual y/o colectiva. que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual y/o auditiva), sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales, incluyendo también el llamado daño “psicosocial”. Conforme con ello, la reparación comprende, entonces, medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, con enfoque diferencial, lo cual garantiza que sean consideradas las diferencias entre víctimas, así como también la diferencias de los daños sufridos por ellas en razón de su edad, género, condición u orientación sexual, situación de discapacidad, e incluso el rol familiar."( Sentencia T-702-16)*  Al respecto, las medidas de rehabilitación física y mental parten de reconocer que la salud de las víctimas se ve afectada por los hechos graves y violatorios de sus derechos humanos ocurridos en el marco del conflicto armado y que, por lo tanto, para resarcir los daños es necesario brindar acceso a medidas especiales en esta materia.  En ocasiones estas afectaciones se ven reflejadas en la aparición de discapacidades, en cuyo caso las medidas de rehabilitación se dirigen a lograr la recuperación de funciones que se ven afectadas por la discapacidad, a través de servicios como las terapias físicas o de bienes como órtesis y prótesis[[1]](#footnote-2). En este sentido, podría plantearse que los criterios de salida se refieran a la entrega de los productos correspondientes a cada tipo de discapacidad.  Sin embargo, este enfoque se encuentra con algunas dificultades:  En primer lugar, en el caso de las discapacidades, los servicios y bienes que reciben las personas no necesariamente tienen una entrega claramente limitada en el tiempo. El proceso de rehabilitación implica que elementos como las prótesis requieren cambios periódicos de acuerdo al crecimiento de las personas, así como del desgaste de los elementos, por lo que esta entrega puede llegar a extenderse de forma indeterminada en el tiempo.  En segundo lugar, las afectaciones que causa el conflicto armado no siempre se expresan en la aparición de una discapacidad. Los hechos victimizantes tienen efectos diversos sobre la salud de las personas que pueden, por ejemplo, expresarse en la acentuación de enfermedades preexistentes a la ocurrencia de los mismos, o en la aparición de enfermedades que no necesariamente están asociadas a una discapacidad y frente a las cuales los servicios y bienes entregados para su tratamiento, son diversos, y específicos de acuerdo a los diagnósticos médicos.  En tercer lugar, los efectos sobre la salud no siempre se manifiestas en el momento mismo de la ocurrencia de los hechos, sino que pueden manifestarse paulatinamente, incluso años después. Ello implica que, en un momento determinado del tiempo, no es posible establecer con certeza cuáles son los productos que requerirá la persona en relación a las afectaciones causadas por el conflicto.  Finalmente, la relación compleja que se teje entre los hechos victimizantes y el estado de salud de una persona, dificulta determinar claramente cuándo una determinada enfermedad o discapacidad es efectivamente resultado del conflicto armado. Y, en cualquier caso, estas situaciones deben ser atendidas por el Sistema de Salud sin importar si existe o no esta causalidad, lo cual también desdibuja el carácter reparador de estas atenciones, al confundirlo con los servicios a que tienen derecho todos los ciudadanos.  Estos hechos llevan a concluir que la rehabilitación física y mental es un proceso continuo en el tiempo, entrelazado de forma densa con los servicios de salud general a que tienen derecho las personas víctimas o no. Y, por lo tanto, no es deseable establecer criterios fijos de salida en el marco de la reparación administrativa. Por el contrario, la oferta del Estado en esta materia debe reflejarse en un proceso igualmente continuo, que se caracterice por brindar atención preferencial y diferencial a las víctimas y propender activamente por la identificación y diagnóstico de las afectaciones sobre su estado de salud. Por su parte, la rehabilitación psicosocial impone una restricción similar, en tanto, aun cuando las víctimas hayan decidido no solicitar rehabilitación psicosocial, las necesidades de este tipo de intervenciones pueden aparecer con el tiempo.  En este sentido, el presente decreto optó por definir que las medidas de rehabilitación no deben verse limitadas por el cumplimiento de los criterios de reparación. Lo cual puede implicar que en la reglamentación de los criterios, se excluyan estas medidas como requisito, en tanto no puede establecerse un cierre concreto para estas medidas.  **Hechos Victimizantes que no son susceptibles de indemnización por vía administrativa.**  Las víctimas incluidas por :i )abandono o despojo forzado de tierras; ii) acto terrorista, iii) amenaza, iv) confinamiento o ; v) perdida de bienes muebles, vi) incidente sufrido por Minas Antipersonal (MAP), Munición Sin Explotar (MUSE); Artefacto Explosivo Improvisado (AEI), no accederán la medida de indemnización por vía administrativa , sin perjuicio que de que puedan acceder a las demás medidas de reparación administrativa, y le les aplicarán los criterios de salida que serán propuestos. |
| **4. Impacto económico si fuere el caso, el cual deberá señalar el costo o ahorro, de la implementación del respectivo acto.** | Por una parte, el presente Decreto genera unos costos relacionados con la notificación de la aplicación de los criterios de reparación administrativa a las víctimas. Actualmente, las notificaciones realizadas tienen un costo promedio de $7.500 por persona, por lo que notificar la eventual reparación de todas las víctimas sujeto de atención y reparación (6.672.373) podría llegar a tener un costo de 50 mil millones de pesos. Sin embargo, por la relación estrecha entre la indemnización y estos criterios es probable que, en un número importante de casos, las dos notificaciones puedan hacerse simultáneamente, por lo que el costo total debería llegar a ser significativamente menor.  Por otra parte, es difícil estimar los ahorros de la implementación del decreto por su impacto positivo en la planeación de la implementación de medidas de reparación, que ayuden a dirigir el presupuesto hacia el logro de los criterios y a no concentrar las medidas sobre las víctimas que ya han recibido oferta de reparación suficiente. |
| **5. Disponibilidad presupuestal** | El cumplimiento de este decreto se ajusta al Marco de Gasto de Mediano Plazo y al Marco Fiscal de Mediano Plazo en lo que tiene que ver con los recursos destinados a la atención a la población víctima y desplazada. |
| **6. Impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.** | No genera impacto ambiental. |
| **7. El cumplimiento de los requisitos de consulta y publicidad** | De acuerdo con su contenido, el proyecto de decreto no es una decisión administrativa sujeta a las condiciones de la Ley 21 de 1991 en materia de consulta previa.  En lo que tienen que ver con el principio de participación, la Ley 1448 de 2011 establece un sistema de participación específico para las víctimas, según el cual además de los mecanismos generales de participación, se constituyó la Mesa Nacional de Participación, que está conformada por delegados de las mesas departamentales y municipales, y quien tiene a su cargo la representación de las víctimas en diferentes espacios para la implementación y seguimiento a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.  Tomando en consideración lo anterior, el texto se socializa de manera particular con la Mesa Nacional de Participación, y además se publica por 15 días, en la página web Prosperidad Social para que la ciudadanía presenta observaciones. |

|  |  |
| --- | --- |
| **8. Cualquier otro aspecto que la entidad remitente considere relevante o de importancia para la adopción de la decisión.** | No es necesario tener en consideración otros aspectos diferentes a los contemplados en el Proyecto de Decreto. |
| **9. Seguridad Jurídica:** Dentro del año inmediatamente anterior ya se había reglamentado la misma materia:  SI: **\_\_\_\_** **NO: \_\_X** | |

|  |
| --- |
| EL PROYECTO CUMPLE CON LAS DIRECTRICES DE TECNICA NORMATIVA PREVISTAS EN EL TITULO 2 DE LA PARTE 1 DEL LIBRO 2 DEL DECRETO No. 1081 de 2015: **SI \_\_X\_\_** NO \_\_\_\_  Viabilidad Jurídica:  Elaboró:  \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  Jefe Dependencia. |

1. En todo caso, es importante tener en cuenta que la rehabilitación funcional no se limita a los productos entregados en materia de salud, sino que contempla otro tipo de medidas. Sin embargo, este apartado se refiere específicamente a la rehabilitación como recuperación de la salud, entendiendo que lo relacionado con recuperación emocional, trabajo y vivienda se ven reflejados en otros apartados. [↑](#footnote-ref-2)