

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

Karen Dayan Páez Jiménez

Escuela Superior de Administración Pública

Territorial Tolima

CETAP Ibagué

Administración Pública Territorial

Haga clic aquí o pulse para escribir una fecha.

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

Karen Dayan Páez Jiménez

Trabajo de Grado presentado como requisito para optar al título de  
Administrador Público territorial

Asesor(a)

Ramiro Sánchez

Escuela Superior de Administración Pública

Territorial Tolima

CETAP Ibagué

Administración Pública Territorial

Haga clic aquí o pulse para escribir una fecha.

### **Dedicatoria**

A mis padres que lo han dado todo por mí y han sido mi soporte en momentos duros,  
gracias por creer en mí más de lo que yo he podido hacerlo.

A mi abuelo que me acompaña desde el cielo y me cuida con un ejército de angeles.

Para ustedes, todo lo que pueda alcanzar.

Karen Páez.

### **TABLA DE CONTENIDO**

<b>1. CAPÍTULO: INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>9</b>
1.1 PROBLEMA .....	9
1.1.1. Descripción del problema .....	9
1.1.2. Pregunta de investigación .....	12
1.2 OBJETIVOS .....	12
1.2.1 Objetivo general .....	12
1.2.2 Objetivos específicos.....	13
1.3 JUSTIFICACIÓN .....	13
<b>CAPÍTULO: MARCO DE REFERENCIA .....</b>	<b>17</b>
2.1 ANTECEDENTES TEÓRICOS Y EMPÍRICOS .....	17
2.1.1. Políticas públicas de atención y reparación a víctimas en Colombia.....	17
2.1.2. Implementación territorial de la política pública de víctimas.....	18
2.2 MARCO TEÓRICO.....	22
2.2.1 Justicia transicional y reparación integral .....	22
2.2.2 Política pública y enfoque territorial .....	23
2.2.3 Gobernanza multinivel.....	24
2.2.4 Enfoque diferencial y participación efectiva.....	25
2.3 MARCO CONCEPTUAL.....	26
2.4 MARCO NORMATIVO .....	28
2.4.1 Internacional.....	28
2.4.2 Nacional.....	29
2.4.3 Local.....	31
<b>CAPÍTULO: METODOLOGÍA .....</b>	<b>32</b>
3.1 ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN .....	32
3.2 ENFOQUE METODOLÓGICO .....	33
3.3 POBLACIÓN Y MUESTRA.....	34
3.4 INSTRUMENTOS.....	35
3.5 PROCEDIMIENTOS Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN.....	36
3.6 CONSIDERACIONES ÉTICAS .....	39
<b>RESULTADOS.....</b>	<b>41</b>

<b>CAPÍTULO 4: EXAMINAR LOS PRINCIPALES ELEMENTOS DE LA LEY 1448 DE 2011 EN MATERIA DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, Y SUS IMPLICACIONES PARA LAS ENTIDADES TERRITORIALES. ....</b>	<b>41</b>
4.1. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA LEY 1448 Y SU RELEVANCIA PARA LOS MUNICIPIOS .....	41
4.2. COMPETENCIAS ESPECÍFICAS DE LOS MUNICIPIOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY .....	42
4.3. DESAFÍOS ESTRUCTURALES DEL MARCO LEGAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN TERRITORIAL .....	45
<b>CAPÍTULO 5: DESCRIBIR LAS POLÍTICAS, PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS IMPLEMENTADOS POR LA ALCALDÍA DE IBAGUÉ PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO, EN EL PERIODO 2020-2024. ....</b>	<b>46</b>
5.1. MARCO PROGRAMÁTICO Y PRESUPUESTAL DE LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS .....	46
5.2. COMPONENTES PRINCIPALES DE LA INTERVENCIÓN MUNICIPAL.....	48
1. <i>Asistencia humanitaria inmediata:</i> .....	48
2. <i>Atención, orientación y caracterización:</i> .....	49
3. <i>Participación efectiva:</i> .....	50
4. <i>Apoyo a iniciativas productivas:</i> .....	50
5. <i>Articulación interinstitucional:</i> .....	51
5.3. INFRAESTRUCTURA Y CAPACIDAD INSTITUCIONAL MUNICIPAL .....	51
5.4. ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LO PLANEADO Y LO EJECUTADO.....	52
<b>CAPÍTULO 6: IDENTIFICAR LOS AVANCES, LOGROS Y BUENAS PRÁCTICAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN A VÍCTIMAS EN EL MUNICIPIO DE IBAGUÉ. ....</b>	<b>53</b>
6.1. PROGRESOS EN LA ATENCIÓN HUMANITARIA Y CARACTERIZACIÓN .....	53
6.2. FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE VÍCTIMAS.....	55
6.3. ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y GESTIÓN DE OFERTA COMPLEMENTARIA .....	56
6.4. BUENAS PRÁCTICAS DESTACABLES .....	57
1. <i>Implementación de canales alternativos de atención durante la pandemia:</i> .....	57
2. <i>Integración del enfoque diferencial étnico en el diseño de programas:</i> .....	57
3. <i>Realización de jornadas descentralizadas de atención:</i> .....	57
4. <i>Sistematización y análisis de información sobre población víctima:</i> .....	58
<b>CAPÍTULO 7: ANALIZAR LAS DIFICULTADES, LIMITACIONES Y ASPECTOS A MEJORAR EN LA APLICACIÓN DE LA LEY 1448 DE 2011 EN EL ÁMBITO MUNICIPAL, DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS. ....</b>	<b>58</b>
7.1. BARRERAS PRESUPUESTALES Y ADMINISTRATIVAS .....	58
7.2. DEFICIENCIAS EN LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL .....	59
7.3. OBSTÁCULOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL ENFOQUE DIFERENCIAL .....	60
7.4. LIMITACIONES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS DE REPARACIÓN INTEGRAL.....	62

<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>64</b>
<b>7 RECOMENDACIONES</b> .....	<b>67</b>
1. FORTALECIMIENTO PRESUPUESTAL Y PLANEACIÓN ESTRATÉGICA: .....	67
2. FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL MUNICIPAL: .....	67
3. FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LAS VÍCTIMAS: .....	68
4. MEJORAMIENTO DE LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL: .....	69
5. IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA DE LA REPARACIÓN INTEGRAL: .....	70
6. IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 2421 DE 2024: .....	70
<b>8 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>72</b>
<b>9 ANEXOS</b> .....	<b>80</b>
ANEXO 1: ENCUESTA SEMIESTRUCTURADA .....	80
ANEXO 2: INFORME DE RESULTADOS DE LA ENCUESTA .....	88

## **Introducción**

El conflicto armado interno en Colombia, con más de cinco décadas de duración, ha dejado profundas huellas en la sociedad, reflejadas en millones de víctimas de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. A nivel nacional, esta situación ha generado enormes desafíos para las instituciones públicas, particularmente en la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas. En el municipio de Ibagué, capital del departamento del Tolima, se registran aproximadamente 77.569 víctimas del conflicto armado (UARIV, 2024), lo que representa cerca del 13% de su población total. Esta realidad demanda una respuesta institucional robusta y coordinada que, sin embargo, enfrenta múltiples obstáculos en su implementación efectiva, como lo evidencian los reiterados llamados de atención de los organismos de control y las persistentes brechas entre el marco normativo nacional y su materialización en el territorio.

La atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado constituye uno de los principales desafíos para la administración pública colombiana en el marco del proceso de construcción de paz y justicia transicional. Este fenómeno adquiere especial relevancia desde la perspectiva de la gestión pública territorial, pues son los municipios quienes enfrentan directamente las demandas de la población víctima y deben articular respuestas efectivas con recursos limitados. El caso de Ibagué resulta particularmente ilustrativo de los retos que enfrentan las capitales departamentales, que deben responder no solo a la población víctima asentada en su territorio, sino también a aquella proveniente de municipios circundantes que busca acceso a

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

servicios y oportunidades. La forma en que se implementan las políticas públicas de atención a víctimas en este contexto refleja tensiones fundamentales de la administración pública: entre la centralización normativa y la descentralización operativa, entre las competencias asignadas y los recursos disponibles, y entre la inmediatez de la atención y la sostenibilidad de las soluciones.

El presente trabajo busca analizar el desarrollo de las políticas públicas para la atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado en el municipio de Ibagué, en el marco de la Ley 1448 de 2011, identificando los principales avances y desafíos en su implementación durante el período 2020-2024. A través de una revisión documental exhaustiva, se examina cómo la administración municipal ha traducido los mandatos de la Ley de Víctimas en programas y acciones concretas, evaluando su efectividad desde la perspectiva del enfoque de derechos, la atención diferencial y la participación efectiva de las víctimas. La investigación no solo busca documentar la situación actual, sino también formular recomendaciones que contribuyan a fortalecer la respuesta institucional frente a esta problemática central para la construcción de paz territorial.

En el recorrido por el documento, el primer capítulo aborda los aspectos metodológicos de la investigación, presentando el planteamiento del problema, los objetivos y la justificación, así como los procedimientos y técnicas utilizados para la recolección y análisis de la información. En el segundo capítulo, se presenta el marco referencial que fundamenta teórica y conceptualmente el estudio, incluyendo los antecedentes de investigación, las teorías sobre justicia transicional y políticas públicas, y el marco normativo internacional, nacional y local que regula la atención a víctimas. (Se complementará con el posterior desarrollo).

## **1. Capítulo: Introducción**

### **1.1 Problema**

#### ***1.1.1. Descripción del problema***

Colombia ha enfrentado un prolongado conflicto armado interno que ha dejado un saldo de millones de víctimas de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Según el Registro Único de Víctimas (RUV), con corte a mayo de 2021, en el país se registran más de 9 millones de víctimas, incluyendo casos de desplazamiento forzado, homicidios, desapariciones, secuestros, violencia sexual, entre otros hechos victimizantes (Unidad para las Víctimas, 2021).

Esta situación ha generado enormes desafíos para el Estado colombiano en términos de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas. Si bien se han dado avances significativos en el reconocimiento de los derechos de las víctimas y en el desarrollo de un marco normativo y de política pública para su atención, persisten grandes retos en su implementación efectiva, especialmente a nivel territorial.

La Ley 1448 de 2011, conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, estableció un conjunto amplio de medidas para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Esta ley define la condición de víctima, crea el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), y establece medidas en materia de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, tanto en su dimensión individual como colectiva.

No obstante, la implementación de esta política pública a nivel territorial enfrenta múltiples desafíos, relacionados con la capacidad institucional de las entidades territoriales, la coordinación y articulación entre los diferentes niveles de gobierno, la disponibilidad de recursos, entre otros factores. En el caso del municipio de Ibagué, capital del departamento del Tolima, se registran cerca de 27.000 víctimas del conflicto armado (Unidad para las Víctimas, 2021), y cerca de unas 4.226 acaecidas para la última década (CIMPP, 2023), lo que implica una alta demanda de atención por parte de la administración municipal.

De acuerdo con el "Boletín Víctimas del Conflicto Armado Año 2021" de la Secretaría de Planeación Municipal de Ibagué, el desplazamiento forzado ha sido el hecho más frecuente en Ibagué (23,912 víctimas), seguido por amenazas (2,310), homicidios (2,248), pérdida de bienes muebles e inmuebles (480) y desaparición forzada (402). Estas cifras evidencian la magnitud del impacto del conflicto en el municipio y la necesidad de políticas efectivas para atender esta problemática.

La Alcaldía de Ibagué ha implementado diversas acciones para atender a la población víctima, como se evidencia en el Plan de Acción 2024, que cuenta con una asignación presupuestal de \$1.239.846.000 proveniente en su totalidad del Sistema General de Participaciones. Este plan incluye componentes como ayuda humanitaria inmediata, atención y orientación, participación efectiva, generación de ingresos y mejoramiento territorial. Sin embargo, surge una clara brecha entre la población víctima identificada (77.569 personas) y la meta de atención del proyecto (13.750), lo que representa apenas un 17,7% de cobertura, planteando interrogantes sobre el alcance real de la intervención.

Un aspecto crítico de la situación es la ausencia del Centro Regional para la Atención y Reparación Integral a Víctimas (CRAVIC) en Ibagué. Como señala la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas en su Undécimo Informe (2024): *"La Comisión sigue viendo con preocupación el estado de construcción de los Centros Regionales de Ibagué y Carmen de Bolívar. Se hace manifiesta la necesidad de un seguimiento más estricto al cumplimiento de los compromisos adquiridos por la UARIV y las observaciones dadas por la auditoría"*. Esta ausencia limita significativamente el acceso a servicios integrados para las víctimas y la articulación interinstitucional.

Por otra parte, los informes de los organismos de control revelan falencias estructurales en la implementación de la política. La Procuraduría General de la Nación, en junio de 2024, emitió un requerimiento a la Secretaría de Desarrollo Social de Ibagué por el incumplimiento en la entrega de ayudas humanitarias, advirtiendo que *"persiste el incremento en la recepción de quejas por parte de las víctimas inscritas, quienes manifiestan que la administración municipal no les está suministrando los mercados ni la asistencia a la que tienen derecho por disposición legal"*. Esta situación evidencia brechas entre el marco normativo y su aplicación efectiva a nivel local.

Adicionalmente, aunque se han realizado esfuerzos en materia de indemnización administrativa, con jornadas como la realizada en mayo de 2024 donde 319 víctimas de Ibagué y municipios cercanos recibieron esta medida, estos avances son limitados frente a la magnitud del problema. Como señala el Undécimo Informe de la Comisión de Seguimiento a la Ley 1448, *"desde la entrada en vigor de la Ley 1448 de 2011 se han indemnizado 1.368.269 víctimas, cifra*

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

*que corresponde al 14% de las 9.409.808 víctimas objeto de indemnización”, evidenciando el rezago en este componente fundamental de la reparación integral.*

En este contexto, surge la necesidad de analizar cómo se han desarrollado las políticas públicas de atención y reparación integral a las víctimas en el municipio de Ibagué, a la luz de los mandatos de la Ley 1448 de 2011. Se busca identificar los avances, logros y buenas prácticas, pero también las dificultades, limitaciones y aspectos a mejorar en la aplicación de esta ley en el ámbito municipal.

### ***1.1.2. Pregunta de investigación***

¿Cómo se han desarrollado las políticas públicas para la atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado en el municipio de Ibagué, en el marco de la Ley 1448 de 2011, y cuáles son los principales avances y desafíos en su implementación?

## **1.2 Objetivos**

### ***1.2.1 Objetivo general***

Analizar el desarrollo de las políticas públicas para la atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado en el municipio de Ibagué, en el marco de la Ley 1448 de 2011, identificando los principales avances y desafíos en su implementación.

### ***1.2.2 Objetivos específicos***

1. Examinar los principales elementos de la Ley 1448 de 2011 en materia de atención y reparación integral a las víctimas, y sus implicaciones para las entidades territoriales.
2. Describir las políticas, planes, programas y proyectos implementados por la Alcaldía de Ibagué para la atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, en el periodo 2020-2024.
3. Identificar los avances, logros y buenas prácticas en la implementación de la política pública de atención y reparación a víctimas en el municipio de Ibagué.
4. Analizar las dificultades, limitaciones y aspectos a mejorar en la aplicación de la Ley 1448 de 2011 en el ámbito municipal, desde la perspectiva de los actores involucrados.
5. Formular recomendaciones para fortalecer las políticas públicas de atención y reparación integral a las víctimas en el municipio de Ibagué, a la luz de los hallazgos del estudio.

### **1.3 Justificación**

La realización de esta monografía se justifica por diversas razones de relevancia social, institucional, académica y práctica. En primer lugar, por la magnitud y gravedad del fenómeno de

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

la victimización en el marco del conflicto armado colombiano. Como se ha mencionado anteriormente, el país registra más de 9 millones de víctimas, lo que equivale a casi el 20% de la población total. Esta situación demanda una respuesta integral y efectiva por parte del Estado, en términos de atención, asistencia y reparación.

En el contexto específico de Ibagué, el fenómeno adquiere dimensiones significativas con aproximadamente 77.569 víctimas registradas según el proyecto de inversión "*Compromiso con la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas en el municipio de Ibagué, Tolima*" (2024). Esta cifra representa aproximadamente el 13% de la población total del municipio, lo que evidencia el impacto profundo del conflicto armado en el territorio y la necesidad de políticas públicas efectivas para atender esta problemática.

En segundo lugar, esta investigación se justifica por la relevancia de analizar la implementación de la política pública de atención y reparación a víctimas en el ámbito territorial. Si bien la Ley 1448 de 2011 establece un marco general, es en el nivel municipal y departamental donde se concretan las medidas y se materializa la atención a las víctimas. Como señala la "Guía para la incorporación de la política pública de víctimas con enfoque de soluciones duraderas en los planes de desarrollo territorial" (UARIV, 2024): "*La Ley 1448 de 2011 y los decretos leyes étnicos asignan competencias expresas a las entidades territoriales en la financiación de los ejercicios de participación de las víctimas en su ámbito territorial, la provisión de ayuda humanitaria inmediata, la financiación de la atención a las víctimas y de los sistemas de información*". Por tanto, es fundamental examinar cómo se están aplicando estos mandatos en los territorios, identificando avances, logros, dificultades y retos.

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

Tercero, esta investigación se justifica por los persistentes desafíos en la implementación de la política a nivel local, evidenciados por informes oficiales. El Undécimo Informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 (2024) revela que *"el informe señala que los recursos destinados a la Política Pública de Víctimas continúan siendo insuficientes para la asistencia, atención y reparación integral de las 9.737.008 de víctimas registradas, en especial en la generación de ingresos, acceso a tierras, vivienda, salud y educación."* De manera específica, para el caso de Ibagué, el informe señala preocupaciones sobre el estado de construcción del Centro Regional, situación que persiste desde informes anteriores sin avances significativos.

Igualmente, preocupa la intervención reciente de la Procuraduría General de la Nación, que en junio de 2024 emitió un requerimiento a la Secretaría de Desarrollo Social de Ibagué por el incumplimiento en la entrega de ayudas humanitarias. Esta situación evidencia las brechas entre el marco normativo y su aplicación efectiva a nivel local, justificando un análisis académico que permita comprender estas dinámicas y proponer soluciones.

En cuarto lugar, por el aporte que puede hacer este análisis desde una perspectiva externa, que combina los saberes de la administración pública y el derecho. La autora, como profesional, busca aplicar sus conocimientos jurídicos al estudio de una problemática propia de la gestión pública, como es la implementación de políticas de atención a víctimas. Este diálogo entre disciplinas puede enriquecer la comprensión del fenómeno y la formulación de recomendaciones, particularmente relevantes en un momento donde la reciente Ley 2421 de 2024 ha introducido modificaciones significativas a la Ley 1448, con énfasis en el enfoque territorial y la participación efectiva.

Finalmente, se considera que los resultados de esta monografía pueden ser de utilidad para diferentes actores. Para la administración municipal de Ibagué, puede aportar elementos para fortalecer sus políticas y programas de atención a víctimas, particularmente para alinearlas con las nuevas disposiciones de la Ley 2421 de 2024. Para las organizaciones de víctimas, puede contribuir a sus procesos de incidencia y exigibilidad de derechos, al ofrecer un análisis detallado de la implementación de la política. Y para la academia, puede aportar nuevos conocimientos y abrir nuevas líneas de investigación en el campo de la justicia transicional y la construcción de paz a nivel territorial.

## Capítulo: Marco de referencia

### 2.1 Antecedentes teóricos y empíricos

#### 2.1.1. Políticas públicas de atención y reparación a víctimas en Colombia

En Colombia, la atención y reparación a víctimas del conflicto armado ha evolucionado significativamente durante las últimas décadas, pasando por diferentes etapas normativas y administrativas. Un primer referente significativo fue la Ley 387 de 1997, que estableció medidas para la prevención del desplazamiento forzado y la atención de las personas desplazadas.

Posteriormente, la Ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz) introdujo elementos importantes para el reconocimiento de los derechos de las víctimas, aunque centrada fundamentalmente en el proceso de desmovilización de grupos paramilitares.

Sin embargo, el avance más significativo llegó con la expedición de la Ley 1448 de 2011, conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, que estableció un marco integral para la atención, asistencia y reparación a las víctimas. Como señala Arce y Moreno (2013): *"Ya establecido el contexto del debate que se pretende proponer en este texto, es menester resaltar que el eje principal de cualquier modelo de justicia transicional que se quiera implementar en Colombia debe ser el de la reparación integral de las víctimas, con los tres parámetros de verdad, justicia y reparación"*.

La implementación de esta normativa ha tenido diversos resultados a nivel territorial. De acuerdo con la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011, aunque se han logrado

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

avances significativos, persisten brechas importantes. Como se evidencia en su Undécimo Informe (2024): *"Más del 77% de las víctimas tienen déficit habitacional y ha decrecido su participación en los subsidios de vivienda asignados. Existe un aumento de la brecha en el acceso a vivienda entre la población general y la población víctima."*

Recientemente, la Ley 2421 de 2024 ha introducido modificaciones importantes a la Ley 1448, reforzando aspectos como el enfoque territorial, la participación efectiva y la coordinación interinstitucional. Esta ley establece en su artículo 1 que su objeto es *"modificar la Ley 1448 de 2011 y dictar otras disposiciones sobre reparación integral, atención y asistencia a las víctimas del conflicto armado interno, para reafirmar los derechos de las víctimas desde un enfoque de exigibilidad como derechos humanos, en procura de garantizar sus condiciones dignas y humanas."*

En el ámbito específico del municipio de Ibagué, la atención a víctimas ha estado marcada por avances parciales y desafíos persistentes. Según el informe de gestión de la Alcaldía de Ibagué de 2023, *"A través de este subprograma se realizó una inversión de 1.048 millones de pesos beneficiado a 2.281 personas, promoviendo la garantía, la atención y orientación a la población Desplazada y/o Víctima del Conflicto armado según los parámetros dictados por la ley."* Sin embargo, esta cobertura resulta insuficiente frente a las más de 77.000 víctimas registradas en el municipio.

### ***2.1.2. Implementación territorial de la política pública de víctimas***

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

La implementación de políticas públicas a nivel territorial constituye un desafío significativo, particularmente en el caso de políticas complejas como la atención y reparación integral a víctimas del conflicto armado. Diversos estudios han abordado esta problemática, identificando factores que facilitan u obstaculizan la efectiva materialización de las políticas en los territorios.

La Unidad para las Víctimas (2015) en sus "Lineamientos generales para la inclusión de la política pública de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, en los programas de gobiernos de candidatos a alcaldías y gobernaciones" ha destacado que *"La política pública para las víctimas, es una política de Estado, que tiene por objeto atender y reparar integralmente los daños causados por el conflicto armado, así como mejorar las condiciones de existencia de la población víctima promoviendo su estabilización socioeconómica y la superación de su situación de vulnerabilidad."* Sin embargo, también reconoce los desafíos que enfrentan los entes territoriales para materializar estos mandatos.

Un aspecto crítico en la implementación territorial es la coordinación interinstitucional. La Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011 (2024) en su Undécimo Informe señala que: *"Persiste la falta de articulación de las entidades responsables de la atención a las víctimas del conflicto armado, es pertinente recordar, que la responsabilidad de atención no radica únicamente en la entidad coordinadora del SNARIV, también las entidades que componen el sistema tienen el deber de articular su trabajo con los entes territoriales y con la UARIV"*. Esta desarticulación se manifiesta de manera particular en los Centros Regionales, donde se

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

observa *"una baja participación de algunas entidades de SNARIV que deben hacer presencia y acompañamiento institucional en los territorios"*.

Otro factor determinante es la capacidad presupuestal de los municipios. La Ley 1448 de 2011 establece numerosas responsabilidades para las entidades territoriales, pero no siempre va acompañada de la transferencia proporcional de recursos. Como señala la UARIV (2024) en su "Guía para la incorporación de la política pública de víctimas con enfoque de soluciones duraderas en los planes de desarrollo territorial": *"La Ley 1448 de 2011 y los decretos leyes étnicos asignan competencias expresas a las entidades territoriales en la financiación de los ejercicios de participación de las víctimas en su ámbito territorial, la provisión de ayuda humanitaria inmediata, la financiación de la atención a las víctimas y de los sistemas de información"*, pero no establece fuentes específicas para ello.

En el caso específico de Ibagué, el Plan de Acción 2024 de la Secretaría de Desarrollo Social Comunitario evidencia un presupuesto de \$1.239.846.000 proveniente en su totalidad del Sistema General de Participaciones (SGP), sin recursos propios del municipio ni de regalías, lo que podría interpretarse como una limitación en la autonomía financiera para la atención a víctimas.

La participación efectiva de las víctimas es otro elemento crucial para la implementación territorial. La Ley 1448 establece en su artículo 192 que *"es deber del Estado garantizar la participación efectiva de las víctimas en el diseño, implementación, ejecución y seguimiento de los planes, proyectos y programas que se creen con ocasión de la misma."* Sin embargo, la Comisión de Seguimiento (2024) ha identificado que *"han surgido dificultades en la garantías de*

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

*participación debido a la falta de asignación presupuestal de algunos entes territoriales que no permiten el cumplimiento del mínimo en el número de sesiones”.*

En Ibagué, se han realizado esfuerzos para garantizar esta participación, como evidencia el informe de gestión 2023 que reporta un "Apoyo a la Mesa de participación de víctimas en su conformación, funcionamiento y pago de incentivos, de acuerdo a la ley 1448/2011 – AVANCE A NOVIEMBRE 15 DE 2023: 100%". Sin embargo, en el Plan de Acción 2024 se evidencia que la ejecución presupuestal de este componente fue apenas del 17.5%, lo que podría indicar dificultades en la operativización de los espacios participativos.

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

## 2.2 Marco Teórico

### 2.2.1 Justicia transicional y reparación integral

La justicia transicional constituye el marco teórico fundamental para comprender las políticas de atención y reparación a víctimas del conflicto armado. Arce y Moreno (2013) la definen como aquella que *"consiste en el tratamiento de las violaciones sistemáticas de los derechos humanos en períodos de transición y cambio político desde un estado de dictadura hacia la democracia, o desde un conflicto interno –guerras civiles– hacia la paz"*. Este concepto es particularmente relevante en el contexto colombiano, donde se ha buscado implementar políticas que permitan superar las consecuencias del conflicto armado y avanzar hacia la construcción de paz.

Dentro de este marco, la reparación integral emerge como un elemento central. Como señala la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Trujillo Oroza vs. Bolivia (2002): *"La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (restitutio in integrum), la cual consiste en el restablecimiento de la situación anterior. De no ser esto posible, como en el presente caso, cabe al tribunal internacional determinar una serie de medidas para, además de garantizar los derechos conculcados, reparar las consecuencias que las infracciones produjeron"*.

Esta concepción ha sido recogida por la Ley 1448 de 2011, que establece en su artículo 25 que *"la reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y*

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

*simbólica*”. Este enfoque multidimensional de la reparación trasciende la mera compensación económica, abordando de manera integral las diferentes dimensiones del daño sufrido por las víctimas.

A nivel internacional, este enfoque ha sido consagrado en los "Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones" (ONU, 2006), que establecen que *"conforme al derecho interno y al derecho internacional, y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso, se debería dar a las víctimas [...] una reparación plena y efectiva [...] en las formas siguientes: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición"*.

### **2.2.2 Política pública y enfoque territorial**

El segundo eje teórico de esta investigación está constituido por la teoría de la política pública, entendida según el Departamento Nacional de Planeación (2016) como *"el conjunto de acciones y decisiones encaminadas a solucionar problemas propios de las comunidades. En el diseño e implementación de las políticas públicas pueden intervenir conjuntamente la sociedad civil, las entidades privadas y las instancias gubernamentales en sus distintos niveles"*. Esta definición enfatiza el carácter colaborativo y multinivel de las políticas públicas, aspectos particularmente relevantes en la política de atención a víctimas.

La implementación de políticas públicas a nivel territorial ha sido objeto de diversos desarrollos teóricos. Particularmente relevante es el enfoque territorial, que ha adquirido mayor importancia

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

con la reciente modificación a la Ley 1448 a través de la Ley 2421 de 2024, que en su artículo 71A define: *"El desarrollo territorial rural es definido como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. Además, este enfoque permite reconocer y vincular las características heterogéneas, diversas y pluralista que los contextos geográficos y rurales tienen con el objetivo de lograr mayor caracterización y comprensión de las lógicas y particularidades de los territorios"*.

Este enfoque reconoce la heterogeneidad de los territorios y la necesidad de adaptar las políticas a sus características específicas, trascendiendo la visión homogeneizadora que ha caracterizado tradicionalmente a las políticas públicas nacionales. La Ley 2421 de 2024 refuerza este enfoque al establecer en su artículo 62 la "Estrategia Integral de Intervención Territorial de Soluciones Duraderas", que deberá contar con *"lineamientos nacionales que orienten la planificación y gestión de la oferta institucional"*.

### **2.2.3 Gobernanza multinivel**

La gobernanza multinivel constituye otro pilar teórico fundamental para esta investigación. Este enfoque reconoce la existencia de múltiples niveles de gobierno que interactúan en la formulación e implementación de políticas públicas, estableciendo relaciones de coordinación, cooperación y a veces tensión. En el caso de la política de atención a víctimas, la Ley 1448 establece un sistema de corresponsabilidad entre el nivel nacional, departamental y municipal, basado en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

Como establece el artículo 172 de la Ley 1448: *"El Gobierno Nacional, a través de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deberá diseñar con base en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad establecidos en la Constitución Política, una estrategia que permita articular la oferta pública de políticas nacionales, departamentales, distritales y municipales, en materia de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral"*.

La Ley 2421 de 2024 refuerza este enfoque al establecer en su artículo 2A que *"todas las disposiciones de esta ley orientadas a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado deberán contar con los instrumentos, mecanismos y procedimientos que apoyen el diálogo y la interoperabilidad de los sistemas de información de las entidades con competencia en el asunto"*.

Sin embargo, la implementación efectiva de este modelo de gobernanza multinivel ha enfrentado desafíos significativos. Como señala la Comisión de Seguimiento y Monitoreo (2024): *"Persiste la falta de articulación de las entidades responsables de la atención a las víctimas del conflicto armado, es pertinente recordar, que la responsabilidad de atención no radica únicamente en la entidad coordinadora del SNARIV, también las entidades que componen el sistema tienen el deber de articular su trabajo con los entes territoriales y con la UARIV"*.

#### ***2.2.4 Enfoque diferencial y participación efectiva***

Finalmente, el enfoque diferencial y la participación efectiva constituyen marcos teóricos fundamentales para esta investigación. El enfoque diferencial, según lo establece el artículo 13 de la Ley 1448, *"reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su*

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

*edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad, por lo cual las medidas de atención, asistencia y reparación integral deben contar con dicho enfoque”. Este principio ha sido ampliado por la Ley 2421 de 2024, que en su artículo 13 establece que “el principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares debido a su edad, sexo, orientación sexual e identidad de género diversa - LGBTIQ+, discapacidad, orfandad, creencias, origen nacional, diversidad étnica, cultural y territorial”.*

La participación efectiva, por su parte, constituye un principio fundamental en la política de atención a víctimas. La Ley 1448 establece en su artículo 192 que *“es deber del Estado garantizar la participación efectiva de las víctimas en el diseño, implementación, ejecución y seguimiento de los planes, proyectos y programas que se creen con ocasión de la misma”*. Este principio ha sido reforzado por la Ley 2421 de 2024, que en su artículo 69 establece que *“los Planes de Acción Territorial, dentro del mes siguiente a su aprobación, deberán ser socializados con los plenarios de las mesas de participación efectiva de víctimas del nivel nacional departamental, distrital y municipal”*.

### **2.3 Marco Conceptual**

**Víctima:** Según el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, se consideran víctimas *“aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno”*. Esta definición es central para determinar quiénes son sujetos de la política pública de atención y reparación.

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

**Hecho victimizante:** Son los diferentes tipos de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH que han sufrido las víctimas en el marco del conflicto armado, tales como desplazamiento forzado, homicidio, desaparición forzada, secuestro, tortura, violencia sexual, reclutamiento ilícito, entre otros (Unidad para las Víctimas, 2021).

**Atención:** La Ley 1448 la define en su artículo 49 como *"la acción de dar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a la víctima, con miras a facilitar el acceso y cualificar el ejercicio de los derechos a la verdad, justicia y reparación"*.

**Asistencia:** Según el artículo 49 de la Ley 1448, hace referencia al *"conjunto integrado de medidas, programas y recursos de orden político, económico, social, fiscal, entre otros, a cargo del Estado, orientado a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política"*.

**Reparación integral:** El artículo 25 de la Ley 1448 la define como *"el conjunto de medidas que busca restituir a las víctimas al estado anterior a las violaciones de derechos humanos, mediante la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de no repetición y la restitución"*. Arce y Moreno (2013) complementan esta definición citando a la Corte IDH (2002): *"La reparación integral abarca todos los daños y perjuicios sufridos por la víctima; comprenderá medidas individuales y colectivas, de alcance general, de satisfacción y garantías de no repetición"*.

**Política pública:** El Departamento Nacional de Planeación (2016) la define como *"el conjunto de acciones y decisiones encaminadas a solucionar problemas propios de las comunidades. En el diseño e implementación de las políticas públicas pueden intervenir conjuntamente la sociedad civil, las entidades privadas y las instancias gubernamentales en sus distintos niveles"*.

## **2.4 Marco Normativo**

### **2.4.1 Internacional**

El marco normativo internacional para la atención y reparación a víctimas del conflicto armado está constituido por diversos instrumentos que establecen estándares de protección para las personas afectadas por violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Entre los principales referentes se encuentran:

- **Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU, 1948):** Establece principios fundamentales de respeto a la dignidad humana y los derechos fundamentales.
- **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU, 1966):** Desarrolla los derechos civiles y políticos consagrados en la Declaración Universal, estableciendo obligaciones específicas para los Estados.
- **Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA, 1969):** Establece un catálogo de derechos y un sistema regional de protección.
- **Convenios de Ginebra (1949) y sus Protocolos adicionales (1977):** Constituyen el núcleo del Derecho Internacional Humanitario, estableciendo normas para la protección

de las personas que no participan en las hostilidades o que han dejado de participar en ellas.

- **Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas a un recurso y reparación (ONU, 2005):** Este instrumento establece estándares específicos en materia de reparación integral a víctimas. Como señala el documento: *"Conforme al derecho interno y al derecho internacional, y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso, se debería dar a las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, una reparación plena y efectiva [...] en las formas siguientes: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición"*.

Estos instrumentos establecen estándares internacionales en materia de derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho a la reparación, que deben ser observados por los Estados (Arce y Moreno, 2013).

#### **2.4.2 Nacional**

El marco normativo nacional para la atención y reparación a víctimas del conflicto armado ha evolucionado significativamente en las últimas décadas, reflejando el desarrollo progresivo del reconocimiento de los derechos de las víctimas. Entre las principales normas se encuentran:

- **Constitución Política de Colombia (1991):** Establece el marco general de protección de derechos fundamentales y la obligación del Estado de proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.
- **Ley 418 de 1997:** Consagra instrumentos para la búsqueda de la convivencia y la eficacia de la justicia, estableciendo disposiciones para facilitar el diálogo y la suscripción de acuerdos con grupos armados al margen de la ley.
- **Ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz):** Establece disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, incluyendo medidas de atención a víctimas.
- **Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras):** Constituye el marco normativo principal para la atención y reparación integral a víctimas del conflicto armado. Como establece su artículo 1: *"La presente ley tiene por objeto establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente ley, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales."*

- **Decreto 4800 de 2011:** Reglamenta la Ley 1448 de 2011, estableciendo los mecanismos y procedimientos para la implementación de las medidas de atención, asistencia y reparación integral.
- **Ley 2421 de 2024:** Modifica la Ley 1448 de 2011, como establece su artículo 1: *"La presente Ley tiene por objeto modificar la Ley 1448 de 2011 y dictar otras disposiciones sobre reparación integral, atención y asistencia a las víctimas del conflicto armado interno, para reafirmar los derechos de las víctimas desde un enfoque de exigibilidad como derechos humanos, en procura de garantizar sus condiciones dignas y humanas."* Esta ley fortalece aspectos como el enfoque territorial, la participación efectiva y la coordinación interinstitucional.

### 2.4.3 Local

A nivel del municipio de Ibagué, el marco normativo para la atención y reparación a víctimas del conflicto armado se ha desarrollado a través de diversos instrumentos:

- **Acuerdo Municipal 007 de 2020:** Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Municipal "Ibagué Vibra 2020-2023". Este plan incluye disposiciones específicas para la atención a víctimas del conflicto armado.
- **Decreto Municipal 1000-0245 de 2024:** Por medio del cual se regulan los apoyos para garantizar la participación de los representantes de la Mesa Municipal de Víctimas. Este decreto establece mecanismos específicos para fortalecer la participación efectiva de las víctimas en la formulación, implementación y seguimiento de la política pública.

- **Plan de Acción Territorial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas:**  
Instrumento de planificación que establece las acciones concretas que se implementarán en el municipio para la atención y reparación integral a las víctimas, alineado con el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.
- **Plan de Desarrollo Municipal "Ibagué para Todos 2024-2027":** Este plan, recientemente aprobado, incluye disposiciones específicas para la atención a víctimas del conflicto armado, alineadas con la Ley 1448 de 2011 y sus modificaciones recientes.

## **Capítulo: Metodología**

### **3.1 Alcance de la investigación**

El presente estudio tiene un alcance descriptivo-analítico, ya que busca no solo caracterizar el fenómeno de la implementación de políticas públicas para la atención a víctimas del conflicto armado en Ibagué, sino también analizar críticamente los avances, logros, dificultades y desafíos en este proceso. Se pretende ofrecer una descripción detallada de cómo se han materializado los mandatos de la Ley 1448 de 2011 y sus modificaciones en el contexto específico del municipio de Ibagué durante el periodo 2020-2024.

Esta investigación trasciende el nivel meramente descriptivo al buscar comprender las relaciones entre diferentes factores que inciden en la implementación de la política pública, como la capacidad institucional, los recursos disponibles, la coordinación interinstitucional y la participación de las víctimas. No se limita a presentar un inventario de acciones realizadas, sino que procura analizar su pertinencia, eficacia y resultados, así como los factores que facilitan u obstaculizan su ejecución.

### **3.2 Enfoque metodológico**

Para el desarrollo de esta investigación se adopta un enfoque mixto con predominancia cualitativa, que permite una comprensión integral y multidimensional del fenómeno estudiado. Este enfoque posibilita combinar el análisis de datos cuantitativos (estadísticas, indicadores, presupuestos) con la interpretación de información cualitativa (percepciones, experiencias, valoraciones), ofreciendo una visión más completa y profunda del objeto de estudio.

El componente cualitativo facilita la comprensión de los procesos, las dinámicas institucionales, las percepciones de los actores involucrados y los significados que estos atribuyen a sus experiencias en la implementación de la política pública. Por su parte, el componente cuantitativo aporta precisión en la medición de variables como cobertura, recursos asignados y resultados alcanzados, permitiendo dimensionar el fenómeno y establecer comparaciones objetivas.

La temporalidad del estudio es transversal, concentrándose en el período 2020-2024, lo que permite analizar la implementación reciente de la política y considerar el contexto actual marcado por desafíos como los efectos post-pandemia y las recientes modificaciones normativas.

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

### 3.3 Población y muestra

Este acápite se compone por dos grupos principales:

1. **Documentos oficiales:** Planes, programas, proyectos, informes y normatividad relacionados con la implementación de la política pública de atención y reparación a víctimas en el municipio de Ibagué durante el período 2020-2024. Este universo documental incluye:
  - Plan de Desarrollo Municipal "Ibagué Vibra 2020-2023"
  - Plan de Desarrollo Municipal "Ibagué para Todos 2024-2027"
  - Planes de Acción Territorial para la Atención y Reparación a Víctimas
  - Informes de gestión de la Secretaría de Desarrollo Social Comunitario
  - Actas del Comité Territorial de Justicia Transicional
  - Proyectos específicos para la atención a víctimas
  - Informes de organismos de control sobre la implementación de la política
2. **Recopilación estadística sobre percepción de Funcionarios públicos:** Servidores involucrados en la implementación de la política pública de atención y reparación a víctimas en el municipio de Ibagué, incluyendo:

- Funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Social Comunitario, especialmente de la Dirección de Grupos Étnicos y Población Vulnerable
- Representantes de otras dependencias de la Alcaldía con responsabilidades en la atención a víctimas
- Funcionarios de organismos de control (Personería, Defensoría, Procuraduría) con competencias en el seguimiento a la implementación de la política

Para los documentos oficiales, se aplica un muestreo intencionado, seleccionando aquellos que por su relevancia, actualidad y pertinencia aportan información significativa para los objetivos del estudio. Se prioriza la inclusión de documentos que reflejen la planificación, ejecución y evaluación de la política pública.

Para los funcionarios públicos, se emplea un muestreo no probabilístico por criterio experto, seleccionando a aquellos con mayor conocimiento y experiencia en la implementación de la política de atención a víctimas. Se busca incluir funcionarios con diferentes roles y perspectivas, para obtener una visión integral del fenómeno. La muestra proyectada es de 15 funcionarios, distribuidos entre las diferentes entidades mencionadas.

### **3.4 Instrumentos**

Para la recolección y análisis de información se emplean los siguientes instrumentos:

1. **Ficha bibliográfica:** Instrumento diseñado para sistematizar y analizar la información contenida en los documentos oficiales. Se compone de diversos puntos, en los que se

identifica la autoría de la documentación, y su relevancia para el cumplimiento de los objetivos del proyecto. Respecto a la misma, se ejerce una búsqueda documental previa, a través de criterios de temporalidad (2020-2024), así como de palabras clave: "Políticas públicas víctimas", "Ley 1448 implementación territorial", "Atención víctimas Ibagué", "Reparación integral conflicto armado", "Justicia transicional gobiernos locales"

2. **Encuesta semiestructurada:** Instrumento dirigido a funcionarios públicos, compuesto por 19 preguntas organizadas en cinco secciones: caracterización del encuestado, implementación de políticas de atención y asistencia, implementación de medidas de reparación integral, coordinación interinstitucional, y percepción sobre avances y desafíos. Combina preguntas cerradas con opciones de respuesta predefinidas y preguntas abiertas que permiten a los participantes expresar sus experiencias y valoraciones en sus propias palabras.

La encuesta ha sido validada mediante juicio de expertos, contando con la revisión de dos profesionales con experiencia en políticas públicas y atención a víctimas, quienes evaluaron la pertinencia, claridad y coherencia de las preguntas con los objetivos de la investigación.

Estos instrumentos permiten triangular información de diferentes fuentes y naturaleza, fortaleciendo la validez de los hallazgos y enriqueciendo el análisis con perspectivas complementarias.

### **3.5 Procedimientos y Análisis de la Información.**

El proceso de investigación se desarrolla en las siguientes fases:

**1. Fase preparatoria:**

- Definición del problema y objetivos de investigación
- Construcción del marco referencial
- Diseño metodológico
- Elaboración y validación de instrumentos de recolección de información

**2. Fase de recolección de información:**

- Recopilación y selección de documentos oficiales
- Aplicación de la matriz de análisis documental
- Gestión de autorizaciones institucionales para la aplicación de encuestas
- Aplicación de encuestas a funcionarios públicos

**3. Fase de análisis de la información:**

- Organización y sistematización de la información recopilada según las categorías de análisis establecidas
- Análisis de datos cuantitativos de las encuestas utilizando estadística descriptiva (frecuencias, porcentajes, medidas de tendencia central)

- Análisis cualitativo de las preguntas abiertas mediante categorización y codificación temática
- Triangulación de la información obtenida de diferentes fuentes y técnicas
- Identificación de hallazgos significativos y patrones recurrentes

**4. Fase de elaboración de conclusiones y recomendaciones:**

- Síntesis de los hallazgos principales
- Formulación de conclusiones en relación con los objetivos de investigación
- Elaboración de recomendaciones para fortalecer la implementación de la política pública

Para el análisis de la información documental, se emplea el análisis de contenido, identificando categorías emergentes y patrones recurrentes en los textos analizados. Para el procesamiento de los datos cuantitativos de las encuestas, se utiliza el software SPSS, que permite realizar análisis estadísticos descriptivos. Para el análisis de las respuestas a preguntas abiertas, se aplica un proceso de categorización manual, identificando temas y subtemas relevantes.

El proceso de análisis sigue un enfoque deductivo-inductivo, partiendo de las categorías preestablecidas (derivadas del marco teórico y los objetivos de investigación), pero manteniendo apertura a categorías emergentes que surjan de los datos. La interpretación de los resultados se realiza a la luz del marco teórico, estableciendo relaciones entre los hallazgos empíricos y los conceptos y teorías que fundamentan el estudio.

### 3.6 Consideraciones éticas

La presente investigación se desarrolla bajo estrictos principios éticos que garantizan el respeto a los derechos y la dignidad de los participantes, así como la integridad académica del proceso. Los principales aspectos éticos considerados son:

1. **Consentimiento informado:** Todos los participantes son informados sobre los objetivos de la investigación, la naturaleza de su participación, los posibles usos de la información proporcionada y su derecho a retirarse en cualquier momento. Se obtiene su consentimiento explícito, previa lectura verbal del mismo.
2. **Confidencialidad y anonimato:** Se garantiza la confidencialidad de la información proporcionada por los participantes. En los resultados y publicaciones derivadas de la investigación, no se revelan datos que permitan identificar individualmente a los participantes, presentando la información de manera agregada o mediante códigos que protejan su identidad.
3. **Manejo responsable de la información:** Los datos recopilados son utilizados exclusivamente para los fines académicos declarados en la investigación. Se implementan medidas de seguridad para proteger la información, como el almacenamiento en dispositivos seguros con acceso restringido y la eliminación de información personal una vez finalizado el estudio.
4. **Veracidad y rigor metodológico:** El proceso de investigación se desarrolla con apego a principios de honestidad intelectual, transparencia metodológica y objetividad en el

análisis. Se evita cualquier manipulación deliberada de datos y se reconocen las limitaciones del estudio.

5. **Respeto a la propiedad intelectual:** Se reconocen adecuadamente las contribuciones de otros autores, siguiendo rigurosamente las normas APA para la citación y referenciación bibliográfica, y evitando cualquier forma de plagio o apropiación indebida de ideas ajenas.
6. **Beneficio social:** La investigación busca generar conocimiento útil que pueda contribuir al mejoramiento de las políticas públicas de atención a víctimas, beneficiando en última instancia a esta población vulnerable. Este propósito social orienta el desarrollo del estudio y la difusión de sus resultados.

Estas consideraciones éticas atraviesan todas las fases del proceso investigativo, desde el diseño metodológico hasta la presentación de resultados, garantizando un ejercicio académico responsable y respetuoso de los derechos de todos los involucrados.

## **Resultados**

### **Capítulo 4: Examinar los principales elementos de la Ley 1448 de 2011 en materia de atención y reparación integral a las víctimas, y sus implicaciones para las entidades territoriales.**

#### **4.1. Principios fundamentales de la Ley 1448 y su relevancia para los municipios**

La Ley 1448 de 2011 marcó un hito histórico en Colombia al establecer un marco jurídico integral para el reconocimiento y la reparación de las víctimas del conflicto armado. A diferencia de normas anteriores, esta ley reconoció explícitamente la existencia de un conflicto armado interno y la condición de víctima como sujeto de derechos, superando aproximaciones asistencialistas previas.

Como señala Arce y Moreno (2013): "Ya establecido el contexto del debate que se pretende proponer en este texto, es menester resaltar que el eje principal de cualquier modelo de justicia transicional que se quiera implementar en Colombia debe ser el de la reparación integral de las víctimas, con los tres parámetros de verdad, justicia y reparación" (p. 72). Este carácter integral de la reparación es quizás el elemento más destacado de la ley, al contemplar diferentes dimensiones más allá de la compensación económica.

Los principios rectores de la Ley 1448 establecen una serie de obligaciones que impactan directamente a las entidades territoriales. En su artículo 4, la dignidad aparece como fundamento axiológico, implicando que los municipios deben garantizar un trato respetuoso y participativo a las víctimas en todos los procedimientos administrativos. El principio de buena fe (artículo 5)

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

impone a los funcionarios municipales la obligación de presumir la veracidad de las declaraciones de las víctimas, invirtiendo la carga de la prueba en favor de éstas.

Especialmente relevante para los municipios resulta el artículo 13 sobre enfoque diferencial, que reconoce que "hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad". Este principio exige a las administraciones locales desarrollar estrategias específicas para atender de manera diferenciada a grupos como mujeres, niños, adultos mayores, personas con discapacidad, indígenas y afrodescendientes.

La coordinación entre los diferentes niveles de gobierno se establece como principio operativo fundamental.

Por su parte, el artículo 173 encomendó al Gobierno Nacional a través de la UARIV, la creación de Comités Territoriales de Justicia Transicional con el apoyo del Ministerio del Interior y de Justicia quienes serán “encargados de elaborar planes de acción en el marco de los planes de desarrollo a fin de lograr la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, coordinar las acciones con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en el nivel departamental, distrital y municipal”, entre otras funciones que resultan fundamentales para la coordinación interinstitucional que requiere la implementación de las políticas que se estudian.

#### **4.2. Competencias específicas de los municipios en la implementación de la ley**

En cuanto a las responsabilidades específicas asignadas a los municipios, la Ley 1448 establece una distribución de competencias que otorga un papel fundamental a las administraciones locales. Como establece la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2024):

“La Ley 1448 de 2011 y los decretos leyes étnicos asignan competencias expresas a las entidades territoriales en la financiación de los ejercicios de participación de las víctimas en su ámbito territorial, la provisión de ayuda humanitaria inmediata, la financiación de la atención a las víctimas y de los sistemas de información, el auxilio funerario a las familias que no tengan cómo sufragar los gastos por la pérdida en el marco del conflicto armado y la conmemoración del Día Nacional de la Memoria y la Solidaridad con las Víctimas, el 9 de abril de cada año.” (p. 1)

Una de las responsabilidades más inmediatas de los municipios es la provisión de ayuda humanitaria. El artículo 47, párrafo 1° establece:

"las entidades territoriales en primera instancia, la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a Víctimas, y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar subsidiariamente, deberán prestar el alojamiento y alimentación transitoria en condiciones dignas y de manera inmediata a la violación de los derechos o en el momento en que las autoridades tengan conocimiento de la misma."

En situaciones de emergencia, el artículo 48 asigna a las alcaldías la responsabilidad de elaborar censos en casos de desplazamientos masivos o atentados terroristas:

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

"En el evento en que se presenten atentados terroristas y desplazamientos masivos la Alcaldía Municipal a través de la Secretaría de Gobierno, dependencia, funcionario o autoridad que corresponda, con el acompañamiento de la Personería Municipal, deberá elaborar el censo de las personas afectadas en sus derechos fundamentales a la vida, integridad personal, libertad personal, libertad de domicilio, residencia, y bienes."

Respecto a la planificación e implementación de políticas, el artículo 174 determina que:

"las entidades territoriales procederán a 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 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."

La institucionalidad territorial para la implementación de la ley se articula principalmente a través de los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT), como establece el artículo 173: "El Gobierno Nacional, a través de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, promoverá la creación de los Comités Territoriales de Justicia Transicional con el apoyo del Ministerio del Interior y de Justicia, encargados de elaborar planes de acción en el marco de los planes de desarrollo a fin de lograr la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas [...]". Según el mismo artículo, "El Gobernador o alcalde, realizarán la secretaría técnica de los comités territoriales de justicia transicional, para lo cual

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

diseñarán un instrumento que les permita hacer seguimiento a los compromisos de las entidades que hacen parte del Comité."

#### **4.3. Desafíos estructurales del marco legal para la implementación territorial**

A pesar de las virtudes del diseño normativo, la Ley 1448 presenta una serie de desafíos estructurales para su implementación a nivel territorial. Uno de los más significativos es la asignación de responsabilidades sin la correspondiente transferencia de recursos. Como señala la Unidad para las Víctimas (2015), no existen fuentes específicas asignadas para la atención a víctimas en las entidades territoriales, lo que genera un desequilibrio entre las obligaciones legales y la capacidad real de los municipios para cumplirlas.

Otro reto fundamental es la brecha entre las ambiciosas expectativas generadas por la ley y la capacidad efectiva de implementación. Como señala el International Center for Transitional Justice (2015): "La Ley generó muchas expectativas entre las víctimas y fue presentada como un instrumento que aspiraba a reparar pero también a transformar 'las vidas' y la situación de las víctimas". Esta promesa de transformación resulta difícil de materializar, especialmente en municipios con recursos limitados.

La coordinación interinstitucional representa un desafío operativo persistente. Según la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas (2024): "Persiste la falta de articulación de las entidades responsables de la atención a las víctimas del conflicto armado, es pertinente recordar, que la responsabilidad de atención no radica únicamente en la entidad coordinadora del SNARIV,

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

también las entidades que componen el sistema tienen el deber de articular su trabajo con los entes territoriales y con la UARIV" (p. 132-133).

La excesiva burocratización de los procedimientos también constituye un obstáculo significativo. Según Martínez Ramírez (2024): "La burocracia [...] actúa como una barrera que obstaculiza el flujo eficiente de los procesos legales y de reparación. La acumulación de trámites, la complejidad de los procedimientos y la falta de claridad en las regulaciones pueden contribuir a retrasos sustanciales en la resolución de casos y la entrega de beneficios a las víctimas" (p. 84).

La Ley 2421 de 2024, que modifica la Ley 1448, intenta abordar algunas de estas limitaciones al reforzar la dimensión territorial de la política. En su artículo 71, que adiciona el artículo 13A a la Ley 1448, introduce el "Enfoque Territorial con Desarrollo Rural", definido como "un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. Además, este enfoque permite reconocer y vincular las características heterogéneas, diversas y pluralista que los contextos geográficos y rurales tienen con el objetivo de lograr mayor caracterización y comprensión de las lógicas y particularidades de los territorios". Esta modificación busca superar la implementación homogénea de la política, reconociendo las particularidades territoriales que condicionan su efectividad.

## **Capítulo 5: Describir las políticas, planes, programas y proyectos implementados por la Alcaldía de Ibagué para la atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, en el periodo 2020-2024.**

### **5.1. Marco programático y presupuestal de las políticas de atención a víctimas**

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

La Alcaldía de Ibagué ha implementado diversas acciones orientadas a la atención y reparación integral de las víctimas del conflicto armado durante el período 2020-2024, materializadas a través de distintos instrumentos de política pública. El principal marco orientador ha sido el Programa “Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas”, que contó con el subprograma denominado "Ibagué por la garantía de los derechos de las víctimas", incluido dentro del Plan de Desarrollo "Ibagué Vibra 2020-2023", el cual estableció las bases programáticas para la atención a esta población.

Este marco programático tuvo continuidad con el Plan de Desarrollo "Ibagué para Todos 2024-2027", donde se mantuvo el énfasis en la atención a víctimas como población prioritaria. Se destaca que para el período 2023, según el Informe de Gestión de la Alcaldía, "a través de este subprograma se realizó una inversión de 1.048 millones de pesos beneficiado a 2.281 personas, promoviendo la garantía, la atención y orientación a la población Desplazada y/o Víctima del Conflicto armado según los parámetros dictados por la ley" (Alcaldía Municipal de Ibagué, 2023, p. 82).

Para el año 2024, el municipio formuló el proyecto de inversión "Compromiso con la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas en el municipio de Ibagué, Tolima", con un presupuesto asignado de \$1.239.846.000 proveniente en su totalidad del Sistema General de Participaciones (SGP). Este proyecto identifica como problema central la "limitada atención a las víctimas del conflicto, para garantizar la prevención, protección, atención, asistencia, reparación integral, verdad y justicia, con enfoque diferencial en el municipio de Ibagué" (Alcaldía de Ibagué - Secretaría de Desarrollo Social Comunitario, 2024, p. 3).

Un aspecto preocupante en términos presupuestales es que, según se evidencia en los documentos analizados –además de lo ya relatado-, los recursos destinados a la política provengan exclusivamente del Sistema General de Participaciones, sin asignaciones de recursos propios del municipio. Esta situación podría reflejar una dependencia excesiva de las transferencias nacionales para atender una problemática que, por su magnitud en el territorio, debería ser priorizada también con recursos propios.

En cuanto a la cobertura planificada, se identifica una brecha significativa entre la población víctima registrada en el municipio (77.569 personas) y la meta establecida por el proyecto asciende a solo 13.750 beneficiarios para el período 2024-2027 (Alcaldía de Ibagué – Secretaría de Desarrollo Social Comunitario & Departamento Nacional de Planeación, 2025), lo que representa apenas un 17,7% del universo de víctimas, situación que evidencia las limitaciones en el alcance de la política municipal frente a la dimensión real del problema.

## **5.2. Componentes principales de la intervención municipal**

La política municipal de atención a víctimas implementada durante el período 2020-2024 se ha estructurado en torno a cinco componentes principales, evidenciados tanto en los documentos de planificación como en los informes de gestión:

### ***1. Asistencia humanitaria inmediata:***

Este componente se ha orientado a la entrega de ayudas de emergencia para víctimas recién llegadas al municipio o que han sufrido hechos victimizantes recientemente. Según el informe de gestión 2023, "se benefició a 726 personas víctimas del conflicto armado con ayuda de

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

inmediatez según las orientaciones y requisitos establecidos en la ley 1448 del 2011" (Alcaldía Municipal de Ibagué, 2023, p. 83).

Sin embargo, este componente ha presentado dificultades de implementación, como lo evidencia el requerimiento emitido por la Procuraduría General de la Nación en junio de 2024, donde "advirtió que persiste el incremento en la recepción de quejas por parte de las víctimas inscritas, quienes manifiestan que la administración municipal no les está suministrando los mercados ni la asistencia a la que tienen derecho por disposición legal" (Procuraduría General de la Nación, 2024).

## ***2. Atención, orientación y caracterización:***

Este componente se ha enfocado en brindar información y orientación a las víctimas sobre la oferta institucional disponible. Según el informe de gestión 2023, "1381 personas víctimas del conflicto armado han sido beneficiadas a través de atención y orientación de acuerdo a la necesidad de cada uno de ellos, en temas como acceso a educación, salud, empleo, proyectos productivos, vivienda y entrega de ayudas humanitarias de inmediatez en el marco de la ley 1448/2011" (Alcaldía Municipal de Ibagué, 2023, p. 82-83).

La administración municipal también ha expedido certificaciones para facilitar el acceso de las víctimas a diversos servicios: "Se beneficiaron 289 personas víctimas del conflicto armado a través de atención integral, que incluye la expedición de certificaciones dirigidas institucionales educativas y a la Registraduría Nacional para exoneración del pago por concepto de educación y pérdida de documentos" (Alcaldía Municipal de Ibagué, 2023, p. 83).

Así mismo, en julio de 2020, durante la pandemia de COVID-19, "la Administración Municipal habilitó la línea telefónica 312 305 7646 y el correo electrónico: [uao@ibague.gov.co](mailto:uao@ibague.gov.co)" para continuar brindando orientación a la población víctima (Alcaldía de Ibagué, 2020). Esta estrategia permitió mantener los canales de comunicación abiertos durante las restricciones de movilidad, situación que evidencia una conducta activa y no omisiva de sus responsabilidades como ente territorial, en materia de la atención integral de las víctimas; sin embargo, ello puede resultar insuficiente atendiendo a las circunstancias socioeconómicas de esta población, quienes no siempre cuentan con acceso a medios electrónicos para la radicación de sus solicitudes ante la administración municipal.

### ***3. Participación efectiva:***

El municipio ha apoyado el funcionamiento de la Mesa Municipal de Participación de Víctimas, espacio institucionalizado para la incidencia de esta población en las políticas públicas que les afectan. Según el informe de gestión 2023, se brindó "apoyo a la Mesa de participación de víctimas en su conformación, funcionamiento y pago de incentivos, de acuerdo a la ley 1448/2011" (Alcaldía Municipal de Ibagué, 2023, p. 86).

Ibagué también ha sido sede de procesos participativos de mayor alcance, como la elección de la Mesa Departamental de Víctimas en 2023: "En Ibagué, 28 víctimas del conflicto armado asumieron su compromiso como representantes de la Mesa Departamental de Víctimas de Tolima" para el período 2023-2027 (Unidad para las Víctimas, 2024).

### ***4. Apoyo a iniciativas productivas:***

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

Se han implementado acciones para la generación de ingresos y el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de las víctimas. El Plan de Acción 2024 contempla el "apoyo a iniciativas productivas y procesos de formación para la generación de ingresos con enfoque étnico diferencial" (Secretaría de Desarrollo Social Comunitario, 2024).

Este componente resulta fundamental considerando las difíciles condiciones económicas que enfrentan muchas víctimas. Como señaló el testimonio de Fidelino Huertas, víctima del municipio de Cunday: "Uno en el campo se mantiene olvidado de todo y con muchas necesidades... Yo con esto me voy a comprar unos animalitos y ya no arriendo sino que los tengo de propio para ver si salgo adelante" (Gobernación del Tolima, 2024).

#### ***5. Articulación interinstitucional:***

El municipio ha desarrollado acciones de articulación con entidades del orden nacional y departamental para ampliar la oferta de servicios a las víctimas. Un ejemplo de esta articulación fue la jornada realizada en mayo de 2024, donde "319 víctimas de Ibagué y los municipios circunvecinos" recibieron indemnizaciones administrativas por parte de la Unidad para las Víctimas (Gobernación del Tolima, 2024).

#### **5.3. Infraestructura y capacidad institucional municipal**

La implementación de la política de atención a víctimas en Ibagué ha estado condicionada por limitaciones significativas en términos de infraestructura y capacidad institucional. Uno de los aspectos más críticos es la ausencia del Centro Regional para la Atención y Reparación Integral a Víctimas (CRAVIC), como lo señala la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

(2024): "Preocupa el estado de construcción de los Centros Regionales de Ibagué y Carmen de Bolívar, se hace manifiesto la necesidad de un seguimiento más estricto al cumplimiento de los compromisos adquiridos por la UARIV y las entidades territoriales" (p. 142).

Esta carencia es particularmente grave si se considera que el CRAVIC es concebido como un espacio fundamental para la articulación interinstitucional y la prestación integrada de servicios a las víctimas. Su ausencia obliga a las víctimas a desplazarse a diferentes entidades para acceder a los servicios, generando mayores costos de transacción y revictimización.

A nivel organizacional, la atención a víctimas se encuentra a cargo del "Grupo de Atención y Orientación a Víctimas del Conflicto Armado", dependiente de la Dirección de Grupos Étnicos y Población Vulnerable, adscrita a la Secretaría de Desarrollo Social Comunitario. Esta estructura evidencia que la atención a víctimas no cuenta con una dependencia exclusiva de alto nivel en la administración municipal, sino que está subsumida dentro de unidades con responsabilidades más amplias.

En términos de sistemas de información, se evidencian esfuerzos por mantener una caracterización actualizada de la población víctima. El Boletín de Víctimas del Conflicto Armado publicado por la Secretaría de Planeación Municipal (2021) presenta un análisis estadístico detallado sobre esta población, identificando que el desplazamiento forzado ha sido el hecho más frecuente en Ibagué (23.912 víctimas), seguido por amenazas (2.310), homicidios (2.248), pérdida de bienes muebles e inmuebles (480) y desaparición forzada (402) (p. 7).

#### **5.4. Análisis comparativo entre lo planeado y lo ejecutado**

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

Al contrastar la planificación con la ejecución efectiva de la política de atención a víctimas en Ibagué, se observan tanto logros como desviaciones significativas. Según el Plan de Acción (Secretaría de Desarrollo Social Comunitario - Dirección de Grupos Étnicos y Población Vulnerable, 2024), se reportan porcentajes de ejecución física que superan lo programado en varios componentes, por ejemplo, En materia de atención y orientación a víctimas, se reporta una ejecución física del 177%, superando ampliamente la meta establecida (2.547 personas atendidas frente a 1.440 programadas).

Los resultados de la encuesta aplicada a funcionarios municipales involucrados en la implementación de la política (ver Anexo 2) refuerzan algunas de estas observaciones. El 60% de los encuestados considera que el nivel de implementación de las medidas de atención y asistencia a víctimas es "medio", mientras que un 27% lo califica como "bajo". Respecto a las medidas de reparación integral, el panorama es aún más crítico: el 67% califica su implementación como "baja" y el 20% como "muy baja", evidenciando que este componente presenta mayores dificultades de materialización.

## **Capítulo 6: Identificar los avances, logros y buenas prácticas en la implementación de la política pública de atención y reparación a víctimas en el municipio de Ibagué.**

### **6.1. Progresos en la atención humanitaria y caracterización**

A pesar de los múltiples desafíos identificados, la implementación de la política pública de atención a víctimas en Ibagué presenta avances significativos que merecen ser destacados. Uno de los logros más evidentes es la consolidación de un sistema de atención humanitaria que,

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

aunque con limitaciones, ha permitido ofrecer respuestas inmediatas a víctimas recientemente afectadas o en situación de emergencia.

La atención a 726 personas con ayuda humanitaria inmediata durante 2023 evidencia la capacidad de respuesta del municipio ante situaciones de crisis. Este dato cobra mayor relevancia al contrastarlo con los resultados de la encuesta aplicada a funcionarios (ver Anexo 2), donde el 73% identifica la ayuda humanitaria inmediata como una de las medidas efectivamente implementadas en el municipio, destacándola como el componente con mayor nivel de materialización.

En el ámbito de caracterización, se han logrado avances importantes en la identificación y registro de la población víctima. El Centro de Información Municipal para la Planeación Participativa (CIMPP) ha elaborado análisis detallados sobre la composición de esta población, permitiendo una mejor comprensión de sus características demográficas y necesidades específicas; así mismo, el "Boletín Víctimas del Conflicto Armado Año 2021" presenta un análisis estadístico riguroso que incluye enfoques diferenciales (género, etnia, discapacidad y ciclo vital), representando un insumo valioso para la planificación y focalización de intervenciones.

En ese sentido, la administración municipal también ha avanzado en la expedición de certificaciones que facilitan el acceso de las víctimas a servicios básicos. Durante 2023 se beneficiaron 289 personas con certificaciones dirigidas a instituciones educativas y a la Registraduría Nacional, favoreciendo el acceso a educación y documentación sin costo. Esta

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

medida, aunque aparentemente sencilla, contribuye significativamente a reducir barreras administrativas y económicas para el ejercicio de derechos fundamentales.

## **6.2. Fortalecimiento de la participación y organización de víctimas**

Uno de los avances más destacables en el ámbito de la política de víctimas ha sido el fortalecimiento de los espacios de participación, particularmente la Mesa Municipal de Participación de Víctimas. Durante el período analizado, se ha brindado apoyo sistemático a este espacio, garantizando su conformación, funcionamiento y el pago de incentivos conforme a la normatividad vigente.

La encuesta aplicada a funcionarios evidencia esta percepción, pues el 80% identifica avances significativos en los mecanismos de participación de las víctimas. Los testimonios recopilados coinciden en que la Mesa Municipal de Participación ha ganado visibilidad y capacidad de incidencia, especialmente en el período 2022-2023 (ver Anexo 2).

Ibagué también ha jugado un papel importante como sede de procesos participativos de alcance departamental. En 2023 se realizó en la ciudad la elección de la Mesa Departamental de Víctimas del Tolima para el período 2023-2027, proceso en el que participaron 292 representantes de organizaciones de víctimas y que resultó en la conformación de una mesa con 28 integrantes provenientes de 15 municipios del departamento, garantizando representación por hechos victimizantes y enfoques diferenciales.

Este fortalecimiento de la participación se ha traducido en una mayor incidencia de las víctimas en los procesos de planificación municipal. Como señalaron algunos de los funcionarios

encuestados, la formulación del Plan de Acción Territorial 2024-2027 contó con participación de los representantes de víctimas, quienes aportaron insumos para priorizar las líneas de acción (ver Anexo 2).

### **6.3. Articulación interinstitucional y gestión de oferta complementaria**

A pesar de las dificultades en la coordinación interinstitucional identificadas por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448, Ibagué ha desarrollado experiencias positivas de articulación con entidades del nivel nacional y departamental para ampliar y diversificar la oferta de servicios a las víctimas.

Un ejemplo destacable fue la jornada realizada en mayo de 2024, donde se entregaron indemnizaciones administrativas a 319 víctimas de Ibagué y municipios cercanos, evidenciando una efectiva articulación entre la administración municipal, la Gobernación del Tolima y la Unidad para las Víctimas. Esta iniciativa no se limitó a la entrega de recursos económicos, sino que incorporó componentes de asesoría financiera y orientación para la inversión adecuada de estos recursos.

La encuesta aplicada a funcionarios refuerza esta percepción, pues el 47% considera que la articulación con la Unidad para las Víctimas ha mejorado significativamente en los últimos dos años, particularmente en lo relativo a la gestión de indemnizaciones administrativas y la caracterización de la población víctima.

Otro ejemplo destacable es la articulación con el SENA para ofrecer formación técnica y capacitación a las víctimas. Según reporta el municipio en su informe de gestión 2023, esta

alianza ha permitido aumentar el acceso de la población víctima a programas de formación para el trabajo, contribuyendo a mejorar sus posibilidades de inserción laboral y generación de ingresos.

#### **6.4. Buenas prácticas destacables**

El análisis de la implementación de la política de atención a víctimas en Ibagué permite identificar algunas buenas prácticas que podrían servir como referente para otros municipios o para el fortalecimiento de la propia política local:

##### ***1. Implementación de canales alternativos de atención durante la pandemia:***

Durante la emergencia sanitaria por COVID-19, la administración municipal habilitó líneas telefónicas y correos electrónicos específicos para mantener la atención a víctimas a pesar de las restricciones de movilidad. Esta adaptación rápida a las circunstancias extraordinarias demuestra capacidad de innovación y compromiso con la continuidad del servicio.

##### ***2. Integración del enfoque diferencial étnico en el diseño de programas:***

El proyecto "Compromiso con la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas en el municipio de Ibagué" (2024) incorpora de manera transversal el enfoque étnico diferencial en sus diferentes componentes, buscando atender las particularidades culturales de los diversos grupos poblacionales presentes en el territorio.

##### ***3. Realización de jornadas descentralizadas de atención:***

Aunque con limitaciones de cobertura, el municipio ha implementado jornadas de atención que acercan los servicios a las comunas y corregimientos con mayor presencia de población víctima, reduciendo barreras de acceso geográficas y económicas, que se evidencian en las notas de prensa analizadas en esta investigación.

#### ***4. Sistematización y análisis de información sobre población víctima:***

La elaboración de boletines específicos sobre la situación de las víctimas en el municipio, con análisis desagregados por hechos victimizantes, condiciones sociodemográficas y enfoques diferenciales, constituye una buena práctica en términos de gestión del conocimiento para la toma de decisiones.

### **Capítulo 7: Analizar las dificultades, limitaciones y aspectos a mejorar en la aplicación de la Ley 1448 de 2011 en el ámbito municipal, desde la perspectiva de los actores involucrados.**

#### **7.1. Barreras presupuestales y administrativas**

La implementación de la Ley 1448 de 2011 en el municipio de Ibagué enfrenta significativas restricciones presupuestales que limitan su alcance y efectividad. La revisión documental y los resultados de la encuesta a funcionarios evidencian que los recursos asignados resultan insuficientes ante la magnitud del problema. El proyecto de inversión para 2024 contempla un presupuesto de \$1.239.846.000 proveniente exclusivamente del Sistema General de Participaciones, sin recursos propios del municipio, lo que revela una dependencia excesiva de las transferencias nacionales y una limitada priorización presupuestal con recursos locales.

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

Esta restricción presupuestal se refleja en la brecha entre población víctima registrada (77.569 personas) y la meta de atención del proyecto (13.750), que representa apenas un 17,7% de cobertura. En ese sentido, indicaron varios de los encuestados que, de acuerdo a los recursos disponibles se obliga a los funcionarios a priorizar constantemente, dejando sin atención a muchas víctimas que cumplen con los requisitos, pero para las cuales resulta insuficiente el presupuesto asignado (ver Anexo 2).

En el ámbito administrativo, la encuesta revela que el 80% de los funcionarios considera la "limitada capacidad administrativa y técnica" como una de las principales dificultades para la implementación efectiva de la política. La rotación de personal, la insuficiente formación específica sobre atención a víctimas y la sobrecarga laboral aparecen como factores que obstaculizan la continuidad y calidad de los procesos.

Particularmente crítica resulta la situación de los sistemas de información y seguimiento. El 67% de los funcionarios encuestados señala dificultades con los sistemas de registro y caracterización, lo que compromete la capacidad de planificación focalizada y evaluación de resultados. A esto se suma la desarticulación entre los sistemas municipales y los sistemas nacionales, generando duplicidad en los registros y dificultades para el intercambio fluido de información.

## **7.2. Deficiencias en la coordinación interinstitucional**

La coordinación interinstitucional representa uno de los desafíos más persistentes en la implementación de la política de atención a víctimas en Ibagué. A pesar de los esfuerzos

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

realizados, persisten problemas significativos en la articulación entre las distintas entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) a nivel territorial.

La encuesta aplicada revela que el 73% de los funcionarios califica la coordinación entre las entidades del SNARIV como "media" o "baja", identificando este factor como un obstáculo significativo para la implementación integral de la política. En sus respuestas abiertas, varios de los funcionarios expresaron una postura que se puede resumir de la siguiente manera: “Cada entidad trabaja según sus prioridades y cronogramas, sin una verdadera articulación que permita ofrecer atención integral a las víctimas” (ver Anexo 2).

El Comité Territorial de Justicia Transicional (CTJT), principal instancia de coordinación a nivel municipal, presenta limitaciones en su funcionamiento efectivo. Especialmente deficiente resulta la articulación en componentes críticos como vivienda y generación de ingresos, donde las competencias están distribuidas entre diferentes niveles de gobierno, sin mecanismos claros de coordinación.

Como señala el ICTJ (2015): "La falta de respuesta por parte de otras instituciones responsables de cuestiones esenciales para que la reparación sea realmente integral –como la educación, la vivienda, la salud o la exención del servicio militar obligatorio– han hecho que los esfuerzos de la Unidad de Víctimas sean percibidos como débiles por las víctimas."

### **7.3. Obstáculos en la implementación del enfoque diferencial**

Aunque formalmente la política municipal de atención a víctimas incorpora el enfoque diferencial, la revisión documental y los resultados de la encuesta evidencian significativas

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

brechas en su implementación efectiva. El 67% de los funcionarios encuestados identifica "dificultades para implementar el enfoque diferencial" como uno de los principales desafíos de la política.

Estas dificultades son particularmente notorias en la atención a grupos específicos como mujeres víctimas de violencia sexual, población LGBTI, personas con discapacidad y grupos étnicos. Como señaló un funcionario adscrito a la administración municipal, quien consideró que el enfoque diferencial “está en los documentos, en la práctica tenemos grandes problemas para adaptar los programas a las necesidades específicas y a la realidad que tenemos”.

El texto de Parra Romero y Molina Bulla (2013) resulta pertinente para comprender esta problemática, cuando señala que las personas con discapacidad víctimas del conflicto enfrentan trece problemáticas agravadas, incluyendo la discriminación por barreras actitudinales y físicas, la pérdida de redes sociales, obstáculos para la educación y empleo, y dificultades para ejercer el derecho a la participación (p. 237-247). Estas barreras se hacen evidentes en el contexto ibaguereño, donde la infraestructura física, los protocolos de atención y los materiales comunicacionales no siempre están adaptados para garantizar accesibilidad universal.

Otra dimensión crítica del enfoque diferencial se relaciona con la participación efectiva de los diferentes grupos poblacionales. Aunque formalmente la Mesa Municipal de Participación de Víctimas contempla cupos para representantes de enfoques diferenciales, en la práctica se evidencian desequilibrios en la representación efectiva, con una sub-representación de ciertos grupos como población LGBTI, personas con discapacidad y grupos étnicos minoritarios.

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

#### **7.4. Limitaciones en la implementación de medidas de reparación integral**

Uno de los hallazgos más preocupantes del análisis es la significativa brecha en la implementación de las medidas de reparación integral contempladas en la Ley 1448. Mientras los componentes de atención y asistencia muestran avances relevantes, las dimensiones de la reparación integral (restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición) presentan un desarrollo considerablemente menor.

La encuesta aplicada a funcionarios evidencia esta situación: el 67% califica el nivel de implementación de las medidas de reparación integral como "bajo" y el 20% como "muy bajo". Al desglosar por componentes, solo el 20% identifica la implementación efectiva de medidas de satisfacción, el 13% de medidas de rehabilitación y apenas el 7% de acciones de restitución, mientras que ninguno reconoce avances significativos en garantías de no repetición.

Esta situación es consistente con las tendencias nacionales. Como señala la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 (2024): "Desde la entrada en vigor de la Ley 1448 de 2011 se han indemnizado 1.368.269 víctimas, cifra que corresponde al 14% de las 9.409.808 víctimas objeto de indemnización", evidenciando el rezago generalizado en este componente.

Particularmente deficiente resulta la implementación de medidas de reparación colectiva y de procesos de retorno y reubicación con garantías de sostenibilidad, seguridad y dignidad. Aunque el informe de gestión 2023 reporta un "avance del 100%" en la implementación del plan de retorno y reubicación, la encuesta revela que solo el 33% de los funcionarios considera que existen condiciones adecuadas para garantizar retornos seguros y sostenibles, lo anterior sin

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

contar que, como se ha expuesto, en el ámbito de la restitución de tierras los avances son mínimos, reflejando las complejidades de este proceso y las limitadas competencias municipales al respecto.

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

### **Conclusiones**

El análisis de las políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué, realizado en el marco de este estudio, permite identificar un panorama complejo de avances y desafíos en la implementación de la Ley 1448 de 2011 a nivel territorial.

En primer lugar, se evidencia que la Ley 1448 estableció un ambicioso marco normativo y conceptual para la atención y reparación integral a las víctimas, fundamentado en los principios de dignidad, buena fe, enfoque diferencial, participación y coordinación interinstitucional. Este diseño legal asignó responsabilidades específicas a las entidades territoriales, particularmente en componentes como la atención humanitaria inmediata, la caracterización de la población, la planificación e implementación de políticas y la garantía de participación efectiva.

Sin embargo, se constata que este marco normativo no consideró adecuadamente las capacidades reales de los municipios para asumir las responsabilidades asignadas, generando brechas significativas entre el deber ser legal y las posibilidades efectivas de implementación. Esta situación se agudiza por la ausencia de transferencias específicas para la atención a víctimas, dejando a los municipios ante el desafío de financiar estas obligaciones con recursos propios limitados o con transferencias del Sistema General de Participaciones destinadas a otros propósitos.

La revisión documental evidenció que el municipio de Ibagué ha desarrollado un marco programático para la atención a víctimas, materializado en el proyecto "Compromiso con la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas en el municipio de Ibagué, Tolima", con un presupuesto asignado de \$1.239.846.000 para 2024, proveniente exclusivamente del Sistema

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

General de Participaciones. Sin embargo, llama la atención la ausencia de recursos propios del municipio y la significativa brecha entre población víctima identificada (77.569 personas) y población meta del proyecto (13.750), reflejando las limitaciones de cobertura de la política.

Los resultados de la encuesta aplicada a funcionarios revelaron avances significativos en componentes como la atención humanitaria inmediata, la orientación y caracterización, y el fortalecimiento de espacios de participación, particularmente la Mesa Municipal de Participación de Víctimas. También se identificaron experiencias positivas de articulación interinstitucional, como la gestión conjunta con la Unidad para las Víctimas para la entrega de indemnizaciones administrativas y la alianza con el SENA para formación técnica.

No obstante, se evidenciaron desafíos estructurales que comprometen la efectividad de la política. Las restricciones presupuestales y administrativas limitan significativamente el alcance y sostenibilidad de las intervenciones. La deficiente coordinación interinstitucional fragmenta la respuesta estatal, generando duplicidades en algunos aspectos y vacíos en otros. La implementación efectiva del enfoque diferencial presenta brechas importantes, especialmente en la atención a grupos específicos como mujeres víctimas de violencia sexual, población LGBTI, personas con discapacidad y grupos étnicos.

Particularmente preocupante resulta el rezago en la implementación de medidas de reparación integral, con baja cobertura en componentes como restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. La política municipal muestra una tendencia hacia lo asistencial, con mayores avances en la atención humanitaria y la orientación, pero menores logros en la transformación de las condiciones estructurales que perpetúan la vulnerabilidad de las víctimas.

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

La ausencia del Centro Regional para la Atención y Reparación Integral a Víctimas (CRAVIC) en Ibagué constituye un obstáculo significativo para la prestación integrada de servicios y la articulación interinstitucional. Esta carencia, señalada reiteradamente por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448, obliga a las víctimas a desplazarse entre múltiples entidades para acceder a servicios, generando revictimización y aumentando los costos de transacción para la garantía de derechos.

En síntesis, la implementación de la Ley 1448 de 2011 en Ibagué presenta una combinación de logros parciales, especialmente en componentes asistenciales y de atención inmediata, junto con desafíos estructurales que limitan su potencial transformador. La reciente promulgación de la Ley 2421 de 2024, que modifica y fortalece la Ley 1448, particularmente en sus componentes de enfoque territorial y participación efectiva, plantea una oportunidad significativa para revisar y fortalecer la política municipal, superando las limitaciones identificadas y consolidando los avances logrados hasta ahora.

## **7 Recomendaciones**

A partir de los hallazgos de la investigación, se formulan las siguientes recomendaciones para fortalecer las políticas públicas de atención y reparación integral a las víctimas en el municipio de Ibagué:

### **1. Fortalecimiento presupuestal y planeación estratégica:**

- Incrementar progresivamente la asignación de recursos propios del municipio para la atención a víctimas, complementando las transferencias del Sistema General de Participaciones.
- Implementar un ejercicio de costeo realista de las obligaciones del municipio en materia de atención a víctimas, que permita dimensionar adecuadamente los recursos necesarios y gestionar fuentes complementarias de financiación.
- Desarrollar un plan financiero de mediano plazo que contemple la progresividad en el aumento de cobertura y calidad de las intervenciones, considerando las restricciones presupuestales pero estableciendo metas que permitan avanzar hacia la universalidad.
- Priorizar la gestión ante el gobierno nacional para acelerar la construcción del Centro Regional para la Atención y Reparación Integral a Víctimas (CRAVIC), estableciendo un cronograma concreto con compromisos verificables por parte de todos los actores involucrados.

### **2. Fortalecimiento de la capacidad institucional municipal:**

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

- Crear una dependencia del más alto nivel dedicada exclusivamente a la atención a víctimas, con autonomía administrativa y capacidad de articulación transversal con las demás secretarías y entidades municipales.
- Implementar un programa sistemático de capacitación y sensibilización para funcionarios municipales sobre la Ley 1448 de 2011, sus modificaciones (Ley 2421 de 2024) y los enfoques diferenciales para la atención a víctimas.
- Desarrollar un sistema de información municipal que permita caracterizar adecuadamente a la población víctima, hacer seguimiento a las intervenciones realizadas y evaluar resultados, garantizando su interoperabilidad con los sistemas nacionales.
- Diseñar e implementar protocolos específicos para la aplicación efectiva del enfoque diferencial en todos los componentes de la política, incluyendo adecuaciones de infraestructura, formación a funcionarios, materiales comunicacionales accesibles y rutas específicas para grupos con necesidades particulares.

### **3. Fortalecimiento de la participación efectiva de las víctimas:**

- Garantizar el funcionamiento continuo y efectivo de la Mesa Municipal de Participación de Víctimas, asegurando no solo su conformación formal sino también su incidencia real en los procesos de diseño, implementación y evaluación de la política.
- Implementar mecanismos complementarios de participación que lleguen a víctimas no organizadas o que enfrentan barreras para participar en los espacios formales, como

mujeres con responsabilidades de cuidado, personas en zonas rurales alejadas o personas con discapacidad.

- Desarrollar procesos sistemáticos de formación para fortalecer las capacidades técnicas y políticas de los representantes de víctimas, mejorando su capacidad de incidencia y control social.
- Garantizar la transparencia y acceso a la información sobre la implementación de la política, publicando periódicamente informes de gestión, ejecución presupuestal y resultados, en formatos accesibles y comprensibles para la población víctima.

#### **4. Mejoramiento de la coordinación interinstitucional:**

- Fortalecer el funcionamiento del Comité Territorial de Justicia Transicional (CTJT), estableciendo mecanismos de seguimiento a compromisos, indicadores verificables y consecuencias por incumplimientos.
- Establecer acuerdos de complementariedad y subsidiariedad con la Gobernación del Tolima y la Unidad para las Víctimas, definiendo claramente las responsabilidades de cada nivel de gobierno y mejorando la articulación en la prestación de servicios.
- Crear mesas técnicas temáticas (vivienda, generación de ingresos, educación, salud) que faciliten la articulación específica en torno a componentes clave de la política, con participación de entidades públicas, organizaciones de víctimas y organizaciones de la sociedad civil.

- Desarrollar un sistema de información compartido que permita el intercambio fluido de datos entre las diferentes entidades del SNARIV a nivel municipal, evitando duplicidades y mejorando la complementariedad de las intervenciones.

#### **5. Implementación efectiva de la reparación integral:**

- Elaborar e implementar una estrategia municipal de reparación integral que trascienda el asistencialismo y fortalezca los componentes de restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.
- Implementar un programa municipal de rehabilitación psicosocial, complementario a la oferta nacional, que garantice atención adecuada y sostenida a las víctimas afectadas por traumas derivados del conflicto armado.
- Desarrollar una estrategia de reparación simbólica y recuperación de la memoria histórica, con participación activa de las víctimas, que contribuya a la dignificación, reconocimiento social y construcción de garantías de no repetición.
- Fortalecer los programas de generación de ingresos y estabilización socioeconómica, mediante alianzas con el sector privado, la academia y la cooperación internacional, que permitan crear oportunidades sostenibles de inserción laboral y emprendimiento para la población víctima.

#### **6. Implementación de la Ley 2421 de 2024:**

- Realizar un análisis detallado de las modificaciones introducidas por la Ley 2421 de 2024 a la Ley 1448 de 2011, identificando implicaciones específicas para el municipio y oportunidades para fortalecer la política local.
- Actualizar el Plan de Acción Territorial y demás instrumentos de planificación para incorporar los nuevos elementos, particularmente el enfoque territorial con desarrollo rural y los mecanismos reforzados de participación efectiva.
- Socializar ampliamente con funcionarios, organizaciones de víctimas y comunidad en general los cambios normativos y sus implicaciones prácticas, generando procesos pedagógicos que faciliten su apropiación y aplicación efectiva.
- Establecer un sistema riguroso de monitoreo y evaluación para identificar oportunamente los efectos de estos cambios normativos en la implementación territorial, realizando ajustes cuando sea necesario para optimizar resultados.

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

## 8 Referencias bibliográficas

Alcaldía de Ibagué. (2020, 27 de julio). Alcaldía de Ibagué activa línea de atención para víctimas de conflicto armado [Nota de Prensa].

<https://ibague.gov.co/portal/seccion/noticias/index.php?idnt=8309>

Alcaldía de Ibagué. (2021, 12 de marzo). 90 víctimas del conflicto armado fueron indemnizadas en Ibagué. <https://ibague.gov.co/portal/seccion/noticias/index.php?idnt=9359#gsc.tab=0>

Alcaldía de Ibagué. (2021, 17 de diciembre). Definidos los proyectos que beneficiarán a víctimas del conflicto armado en Ibagué [Nota de Prensa].

<https://ibague.gov.co/portal/seccion/noticias/index.php?idnt=11036#gsc.tab=0>

Alcaldía de Ibagué. (2024). Decreto Municipal 1000-0245 de 2024. Por medio del cual se regulan los apoyos para garantizar la participación de los representantes de la Mesa Municipal de Víctimas. <https://ibague.gov.co/portal/admin/archivos/normatividad/2024/57821-DEC-20240402100734.PDF>

Alcaldía de Ibagué. (2024). Compromiso con la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas en el municipio de Ibagué, Tolima.

<https://ibague.gov.co/portal/admin/archivos/publicaciones/2025/63185-DOC-20250304120721.pdf>

Alcaldía Municipal de Ibagué. (2023). Informe de Gestión 2023.

<https://ibague.gov.co/portal/admin/archivos/publicaciones/2023/54790-REN-20231202175021.pdf>

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

Arce, J. P. y Moreno, M. I. (2013). Estándares internacionales en materia de reparación integral.

Su devenir y ejecución en el conflicto colombiano. *Revista Ciencias Humanas*, (10), 69-81.

<https://revistas.usb.edu.co/index.php/CienciasHumanas/article/download/1736/1508/0>

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2006, 21 de marzo). Principios y directrices básicos

sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de

derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer

recursos y obtener reparaciones. <https://docs.un.org/es/A/RES/60/147>

Ceballos López, D.M. (2022). Participación política de las víctimas del conflicto armado en

Colombia: un futuro ambivalente. *Nova et Vetera*, 8(77).

<https://revistas.esap.edu.co/index.php/novaetvetera/article/view/920/721>

Centro de Información Municipal para la Planeación Participativa (CIMPP). (2021). Boletín

Víctimas del Conflicto Armado Año 2021. [https://cimpp.ibague.gov.co/wp-](https://cimpp.ibague.gov.co/wp-content/uploads/2021/07/Bolet%C3%ADn-V%C3%ADctimas-3.pdf)

[content/uploads/2021/07/Bolet%C3%ADn-V%C3%ADctimas-3.pdf](https://cimpp.ibague.gov.co/wp-content/uploads/2021/07/Bolet%C3%ADn-V%C3%ADctimas-3.pdf)

Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011. (2023, 18

de agosto). Décimo Informe de Seguimiento al Congreso de la República 2022-2023.

<https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2023->

[12/D%C3%89CIMO%20INFORME%20DE%20SEGUIMIENTO%20MINISTERIO%20PUBLI](https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2023-12/D%C3%89CIMO%20INFORME%20DE%20SEGUIMIENTO%20MINISTERIO%20PUBLI)

[CO%20Y%20MESA%20NACIONAL%20DE%20VICTIMAS%202022-%202023.pdf](https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2023-12/D%C3%89CIMO%20INFORME%20DE%20SEGUIMIENTO%20MINISTERIO%20PUBLICO%20Y%20MESA%20NACIONAL%20DE%20VICTIMAS%202022-%202023.pdf)

Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011. (2024, 20

de agosto). Undécimo Informe de Seguimiento al Congreso de la República 2023-2024.

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

<https://www.procuraduria.gov.co/Documents/2024/Septiembre%202024/XI%20informe%20CSMLV.pdf>

Congreso de la República de Colombia. (2011, 10 de junio). Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.096.

<https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-1448-de-2011.pdf>

Congreso de la República de Colombia. (2024, 22 de agosto). Ley 2421 de 2024. Por la cual se modifican disposiciones de la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones sobre atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=250056>

Contreras Botello, H.M., Ramírez Vera, A., & Zapata, K.L. (2020). El reconocimiento de los miembros de la fuerza pública como víctimas del conflicto armado y su reparación integral. A partir de la ley 1448 de 2011 en el Municipio de San José de Cúcuta.

<https://bonga.unisimon.edu.co/items/657c944d-492c-4a2f-b442-b19e47976456>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2002, 27 de febrero). Caso Trujillo Oroza Vs. Bolivia. Reparaciones y Costas. Serie C No. 92.

[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_92\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_92_esp.pdf)

Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación & Contraloría General de la República. (2024, 30 de agosto). Defensoría, Procuraduría y Contraloría alertan sobre serios

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

rezagos en implementación de Ley de Víctimas. <https://www.defensoria.gov.co/-/defensor%C3%ADa-procuradur%C3%ADa-y-contralor%C3%ADa-alertan-sobre-serios-rezagos-en-implementaci%C3%B3n-de-ley-de-v%C3%ADctimas>

Departamento Nacional de Planeación. (2016). Guía metodológica para la formulación de políticas públicas.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Cartilla%20Guia%20para%20Seguimiento>

Gobernación del Tolima. (2024, 11 de mayo). Más de 300 personas recibieron indemnizaciones por parte de la Unidad de Víctimas en el Tolima. <https://tolima.gov.co/noticias/6294-mas-de-300-personas-recibieron-indemnizaciones-por-parte-de-la-unidad-de-victimas-en-el-tolima>

Gobernación del Tolima. (2024, 10 de junio). Gobernación del Tolima articuló exitosamente entrega de indemnizaciones a víctimas del conflicto armado. <https://tolima.gov.co/noticias/7858-gobernacion-del-tolima-articulo-exitosamente-entrega-de-indemnizaciones-a-victimas-del-conflicto-armado>

International Center for Transitional Justice (ICTJ). (2015, 06 de abril). La reparación de las víctimas en Colombia, una promesa parcialmente cumplida.

<https://www.ictj.org/es/news/estudio-reparacion-individual-victimas-colombia>

Jiménez Rojas, J.A. (2024). La reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzado por el conflicto armado, según la Ley 1448 de 2011.

<https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/69a8f4d2-d8fa-4d62-8cb8-db35396eee62>

Martínez Ramírez, M. (2024). Implementación de la política pública de la Ley de Víctimas como garantía de los derechos a la población desplazada por el conflicto armado en la Comuna 18 de Santiago de Cali.

<https://repository.unad.edu.co/bitstream/handle/10596/61460/mmartinezram.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Mora-Gómez, F. (2016). Reconocimiento de víctimas del conflicto armado en Colombia: Sobre tecnologías de representación y configuraciones de Estado. *Universitas Humanística*, 82, 75-101.

<https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/univhumanistica/article/view/14436/13271>

Organización de Estados Americanos. (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Pacto de San José de Costa Rica. [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)

[32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)

Organización de las Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos.

Resolución 217 A (III). [https://undocs.org/es/A/RES/217\(III\)](https://undocs.org/es/A/RES/217(III))

Organización de las Naciones Unidas. (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y

Políticos. Resolución 2200 A (XXI). [https://www.ohchr.org/es/instruments-](https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights)

[mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights](https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights)

Parra Romero, D.M., & Molina Bulla, C.I. (2013). La Discapacidad en el Marco del Conflicto Armado. En *Cátedra Unesco: Derechos Humanos y Violencia: Gobierno y Gobernanza*.

Universidad Externado de Colombia. <https://books.openedition.org/uec/1317>

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

Procuraduría General de la Nación. (2024, 10 de junio). En Ibagué, Procuraduría urge entrega de ayudas humanitarias a víctimas del conflicto armado.

<https://www.procuraduria.gov.co/Pages/ibague-procuraduria-urge-entrega-ayudas-humanitarias-victimas-conflicto-armado.aspx>

Pulido Díaz, D.G. (2018). Avances y Aplicación del Mecanismo de la Política Pública para el Establecimiento de la Verdad y la No Impunidad de las Víctimas del Conflicto Armado Colombiano en el Marco del Posconflicto.

<https://repository.unad.edu.co/bitstream/handle/10596/20417/46383274%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Redacción Justicia, El Tiempo. (2021, 18 de agosto). Al ritmo actual, indemnizar a víctimas del conflicto tomaría 73 años más. <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/reparacion-de-victimas-tomaria-73-anos-informe-2021-de-ley-1448-611599>

Restrepo Vélez, D. (2018). Ambigüedad del concepto conflicto armado interno a la luz de la aplicación institucional de la Ley 1448 de 2011 por parte de la Unidad Administrativa Especial Para La Atención y Reparación Integral a Las Víctimas.

<https://repository.upb.edu.co/bitstream/handle/20.500.11912/4424/Ambig%c3%bcedad%20del%20concepto%20conflicto%20armado%20interno%20a%20la%20luz%20de%20la%20aplicaci%c3%b3n.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Rico, D., Martínez, J., & de la Cruz, A. (2022). Implementación de la Ley 1448 de 2011 para la reparación integral de las víctimas: orientaciones emocionales y cognitivas de representantes de

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

víctimas del Atlántico. *Análisis*, 54(101), 139-166.

<https://hemeroteca.unad.edu.co/index.php/analisis/article/view/5886/5694>

Rojas Pulido, J.F. (2022). Participación política en un contexto de reducción de la violencia. El caso de las víctimas del conflicto armado en Colombia (2011, 2016 y 2018). *Estudios Políticos*, 64, 180-208.

<https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/348878/20810545>

Sandoval Meza, L.L. (2024). Efectividad de la Ley 1448 de 2011 para lograr la reparación integral de las víctimas del conflicto armado en Colombia: Una perspectiva del ritual procesal y el desempeño del Estado.

<https://repository.unab.edu.co/bitstream/handle/20.500.12749/27369/Tesis.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Secretaría de Desarrollo Social Comunitario, Dirección de Grupos Étnicos y Población Vulnerable. (2024, 3 de febrero). Plan de Acción - Compromiso con la Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas en el Municipio de Ibagué, Tolima.

<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fibague.gov.co%2Fportal%2Fadmin%2Farchivos%2Fpublicaciones%2F2025%2F62758-PL-20250203153725.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK>

Umbarila Romero, M., & Guzmán Gómez, A.S. (2021). Efectividad de la participación de las víctimas del conflicto armado en el diseño, ejecución y control de las políticas públicas. *Derecho*

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

y Realidad, 19(37), 89-111.

[https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho\\_realidad/article/view/13010](https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/13010)

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2015). Lineamientos generales para la inclusión de la política pública de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, en los programas de gobiernos de candidatos a alcaldías y gobernaciones. [https://www.unidadvictimas.gov.co/wp-content/uploads/2015/10/CARTILLA-DGI\\_v2.pdf](https://www.unidadvictimas.gov.co/wp-content/uploads/2015/10/CARTILLA-DGI_v2.pdf)

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2024). Elegida la nueva Mesa de Víctimas de Tolima. <https://www.unidadvictimas.gov.co/elegida-la-nueva-mesa-de-victimas-de-tolima>

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2024). Guía para la incorporación de la política pública de víctimas con enfoque de soluciones duraderas en los planes de desarrollo territorial. [https://www.unidadvictimas.gov.co/wp-content/uploads/2024/03/Guia-PPV-en-Planes-de-Desarrollo\\_compressed.pdf](https://www.unidadvictimas.gov.co/wp-content/uploads/2024/03/Guia-PPV-en-Planes-de-Desarrollo_compressed.pdf)

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2025, febrero). Informe de Gestión 2024. <https://www.unidadvictimas.gov.co/wp-content/uploads/2025/02/Informe-de-gestion-2024-UARIV.pdf>

## 9 Anexos

### ANEXO 1: ENCUESTA SEMIESTRUCTURADA

#### ENCUESTA: IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN A VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN IBAGUÉ (2020-2024)

#### CONSENTIMIENTO INFORMADO

Estimado/a participante:

Usted ha sido invitado/a a participar en la investigación "*Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011*", realizada como trabajo de grado para optar al título de Administradora Pública Territorial en la Escuela Superior de Administración Pública.

Su participación es completamente voluntaria y la información proporcionada será tratada con confidencialidad y utilizada exclusivamente con fines académicos. Sus respuestas no serán asociadas con su identidad en las publicaciones o presentaciones que resulten de este estudio.

Al responder esta encuesta, usted confirma que:

- Ha sido informado/a sobre el propósito de la investigación
- Su participación es voluntaria
- Comprende que puede retirarse del estudio en cualquier momento
- Autoriza el uso de la información proporcionada para fines académicos

- Acepto participar voluntariamente en esta investigación.

## **I. CARACTERIZACIÓN DEL ENCUESTADO**

1. Entidad a la que pertenece:

- Alcaldía Municipal - Secretaría de Desarrollo Social
- Alcaldía Municipal - Otra dependencia
- Personería Municipal
- Defensoría del Pueblo
- Procuraduría
- Otra: \_\_\_\_\_

2. Tiempo de experiencia en atención a víctimas:

- Menos de 1 año
- Entre 1 y 3 años
- Entre 3 y 5 años
- Más de 5 años

3. Conocimiento sobre la Ley 1448 de 2011 y sus actualizaciones:

- Muy alto
- Alto
- Medio
- Bajo
- Muy bajo

## II. IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE ATENCIÓN Y ASISTENCIA

4. En su opinión, ¿cuáles de las siguientes medidas de atención y asistencia a víctimas se han implementado efectivamente en Ibagué? (Puede seleccionar varias opciones)
- Ayuda humanitaria inmediata
  - Atención psicosocial
  - Educación
  - Salud
  - Identificación
  - Alimentación
  - Reunificación familiar
  - Generación de ingresos
  - Otra: \_\_\_\_\_
5. Valore el nivel de implementación de las medidas de atención y asistencia a víctimas en Ibagué:
- Muy alto
  - Alto
  - Medio
  - Bajo
  - Muy bajo
6. ¿Cuáles considera que son las principales dificultades para la implementación de medidas de atención y asistencia a víctimas en Ibagué? (Puede seleccionar varias opciones)
- Insuficiencia de recursos financieros
  - Limitada capacidad administrativa y técnica
  - Deficiente coordinación interinstitucional

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

- Alta demanda de atención
- Falta de voluntad política
- Desconocimiento de la normatividad
- Otra: \_\_\_\_\_

7. ¿Qué fortalezas identifica en la implementación de medidas de atención y asistencia a víctimas en Ibagué?

[Respuesta abierta]

### III. IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS DE REPARACIÓN INTEGRAL

8. En su opinión, ¿cuáles de las siguientes medidas de reparación integral se han implementado efectivamente en Ibagué? (Puede seleccionar varias opciones)

- Restitución de tierras
- Indemnización administrativa
- Rehabilitación física y psicosocial
- Medidas de satisfacción
- Garantías de no repetición
- Retornos y reubicaciones
- Reparación colectiva
- Otra: \_\_\_\_\_

9. Valore el nivel de implementación de las medidas de reparación integral a víctimas en Ibagué:

- Muy alto
- Alto
- Medio

- Bajo
- Muy bajo

10. ¿Cuáles considera que son las principales dificultades para la implementación de medidas de reparación integral a víctimas en Ibagué? (Puede seleccionar varias opciones)

- Insuficiencia de recursos financieros
- Limitada capacidad administrativa y técnica
- Deficiente coordinación interinstitucional
- Complejidad de los procesos
- Falta de voluntad política
- Desconocimiento de la normatividad
- Otra: \_\_\_\_\_

11. ¿Qué fortalezas identifica en la implementación de medidas de reparación integral a víctimas en Ibagué?

[Respuesta abierta]

#### **IV. COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL**

12. Valore el nivel de coordinación entre las entidades del SNARIV para la implementación de la política pública de víctimas en Ibagué:

- Muy alto
- Alto
- Medio
- Bajo
- Muy bajo

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

13. ¿Con qué frecuencia se reúne el Comité Territorial de Justicia Transicional en Ibagué?

- Mensualmente
- Trimestralmente
- Semestralmente
- Anualmente
- Otra: \_\_\_\_\_

14. ¿Cómo calificaría la articulación entre el gobierno nacional y el municipal para la implementación de la política pública de víctimas?

- Excelente
- Buena
- Regular
- Deficiente
- Muy deficiente

15. ¿Qué factores considera que podrían mejorar la coordinación interinstitucional en la implementación de la política pública de víctimas en Ibagué?

[Respuesta abierta]

## **V. PERCEPCIÓN SOBRE AVANCES Y DESAFÍOS**

16. En su opinión, ¿cuáles han sido los principales avances en la implementación de la política pública de víctimas en Ibagué durante el periodo 2020-2024?

[Respuesta abierta]

17. ¿Cuáles considera que son los principales desafíos que enfrenta el municipio de Ibagué para la implementación efectiva de la política pública de víctimas?

[Respuesta abierta]

18. ¿Qué impacto considera que ha tenido la reciente Ley 2421 de 2024 (que modifica la Ley 1448 de 2011) en la implementación de la política pública de víctimas en Ibagué? Si desconoce esta normativa, responda “NS/NR.”

[Respuesta abierta]

19. ¿Qué recomendaciones haría para fortalecer la implementación de la política pública de víctimas en el municipio de Ibagué?

[Respuesta abierta]

## **AGRADECIMIENTO**

Gracias por su valiosa participación en esta investigación. Sus respuestas contribuirán significativamente a la comprensión de los avances y desafíos en la implementación de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado en el municipio de Ibagué.

Para cualquier duda o comentario sobre esta investigación, puede contactar a:

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

Karen Dayan Páez Jiménez

Correo electrónico: [karen.paez@esap.edu.co](mailto:karen.paez@esap.edu.co)

## **ANEXO 2: INFORME DE RESULTADOS DE LA ENCUESTA**

### **1. CARACTERIZACIÓN DE LOS ENCUESTADOS**

Se aplicaron un total de 15 encuestas a funcionarios involucrados en la implementación de la política pública de atención y reparación a víctimas en el municipio de Ibagué. La distribución según entidad de pertenencia fue la siguiente:

- Alcaldía Municipal - Secretaría de Desarrollo Social: 7 funcionarios (47%)
- Alcaldía Municipal - Otra dependencia: 3 funcionarios (20%)
- Personería Municipal: 2 funcionarios (13%)
- Defensoría del Pueblo: 1 funcionario (7%)
- Procuraduría: 1 funcionario (7%)
- Otra entidad: 1 funcionario (7%)

Respecto al tiempo de experiencia en atención a víctimas, el 33% de los encuestados cuenta con más de 5 años de experiencia, el 40% tiene entre 3 y 5 años, el 20% entre 1 y 3 años, y solo el 7% menos de 1 año. Esto indica que la mayoría de los funcionarios encuestados cuentan con experiencia significativa en el tema.

En cuanto al nivel de conocimiento sobre la Ley 1448 de 2011 y sus actualizaciones, el 13% de los funcionarios considera tener un conocimiento "muy alto", el 47% "alto", el 33% "medio" y el 7% "bajo". Ningún funcionario reportó un conocimiento "muy bajo" de la normatividad.

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

## **2. IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE ATENCIÓN Y ASISTENCIA**

Sobre las medidas de atención y asistencia efectivamente implementadas en Ibagué, los funcionarios identificaron principalmente:

- Ayuda humanitaria inmediata: 73%
- Atención psicosocial: 60%
- Orientación e información: 53%
- Salud: 47%
- Educación: 40%
- Alimentación: 40%
- Identificación: 33%
- Generación de ingresos: 33%
- Reunificación familiar: 13%

El nivel de implementación de estas medidas fue calificado mayoritariamente como "medio" (60%), seguido por "bajo" (27%), "alto" (13%) y "muy bajo" (0%). Ningún funcionario consideró que el nivel de implementación fuera "muy alto".

Las principales dificultades identificadas para la implementación de estas medidas fueron:

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

- Insuficiencia de recursos financieros: 87%
- Limitada capacidad administrativa y técnica: 80%
- Alta demanda de atención: 73%
- Deficiente coordinación interinstitucional: 67%
- Falta de voluntad política: 33%
- Desconocimiento de la normatividad: 20%

Entre las fortalezas identificadas en la implementación de medidas de atención y asistencia, los funcionarios mencionaron:

- La existencia de personal comprometido y con experiencia en el tema.
- Mejora progresiva en la caracterización de la población víctima.
- Desarrollo de jornadas descentralizadas que acercan los servicios a las comunas y corregimientos.
- Articulación con algunas entidades del orden nacional y departamental.
- Incorporación del enfoque diferencial, especialmente étnico, en las intervenciones.

### **3. IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS DE REPARACIÓN INTEGRAL**

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

Respecto a las medidas de reparación integral efectivamente implementadas en Ibagué, los funcionarios identificaron:

- Indemnización administrativa: 33%
- Retornos y reubicaciones: 33%
- Medidas de satisfacción: 20%
- Rehabilitación física y psicosocial: 13%
- Restitución de tierras: 7%
- Reparación colectiva: 7%
- Garantías de no repetición: 0%

El nivel de implementación de estas medidas fue calificado mayoritariamente como "bajo" (67%), seguido por "muy bajo" (20%), "medio" (13%) y "alto" (0%). Ningún funcionario consideró que el nivel de implementación fuera "muy alto".

Las principales dificultades identificadas para la implementación de estas medidas fueron:

- Insuficiencia de recursos financieros: 93%
- Deficiente coordinación interinstitucional: 87%
- Limitada capacidad administrativa y técnica: 80%

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

- Complejidad de los procesos: 67%
- Falta de voluntad política: 33%
- Desconocimiento de la normatividad: 20%

Entre las fortalezas identificadas en la implementación de medidas de reparación integral, los funcionarios mencionaron:

- Mejora en la articulación con la Unidad para las Víctimas para la gestión de indemnizaciones administrativas.
- Existencia de un Plan de Retornos y Reubicaciones.
- Realización de algunas conmemoraciones y actos simbólicos en fechas significativas.
- Incorporación de un componente de atención psicosocial en los programas municipales.

#### **4. COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL**

El nivel de coordinación entre las entidades del SNARIV para la implementación de la política pública de víctimas en Ibagué fue calificado como "medio" por el 47% de los funcionarios, "bajo" por el 33%, "alto" por el 13% y "muy bajo" por el 7%. Ningún funcionario consideró que el nivel de coordinación fuera "muy alto".

Respecto a la frecuencia de reunión del Comité Territorial de Justicia Transicional (CTJT), el 67% de los funcionarios indicó “Otra: NS/NR”, el 20% "semestralmente", el 13% "mensualmente" y el 0% "anualmente".

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

La articulación entre el gobierno nacional y el municipal para la implementación de la política pública de víctimas fue calificada mayoritariamente como "regular" (60%), seguida por "deficiente" (27%), "buena" (13%) y "muy deficiente" (0%). Ningún funcionario la calificó como "excelente".

Entre los factores que podrían mejorar la coordinación interinstitucional, los funcionarios mencionaron:

- Establecer mecanismos más efectivos de seguimiento a compromisos del CTJT.
- Mejorar los sistemas de información compartidos entre entidades.
- Fortalecer las capacidades técnicas de los funcionarios responsables.
- Asignar recursos específicos para garantizar el funcionamiento de las instancias de coordinación.
- Implementar mesas técnicas temáticas (vivienda, generación de ingresos, salud, educación).
- Acelerar la construcción del Centro Regional para la Atención y Reparación Integral a Víctimas (CRAVIC).

## **5. PERCEPCIÓN SOBRE AVANCES Y DESAFÍOS**

Los principales avances identificados en la implementación de la política pública de víctimas en Ibagué durante el periodo 2020-2024 fueron:

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

- Fortalecimiento de los mecanismos de participación de las víctimas (80%).
- Mejora en la caracterización y sistemas de información (73%).
- Implementación de jornadas descentralizadas de atención (67%).
- Articulación con la Unidad para las Víctimas para la gestión de indemnizaciones (47%).
- Incorporación del enfoque diferencial en los programas (40%).

Los principales desafíos identificados fueron:

- Aumentar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios (87%).
- Fortalecer las capacidades técnicas y administrativas del municipio (80%).
- Mejorar la coordinación interinstitucional (73%).
- Aumentar los recursos destinados a la política (73%).
- Implementar efectivamente el enfoque diferencial (67%).
- Fortalecer los componentes de reparación integral más allá de la asistencia (60%).
- Acelerar la construcción del CRAVIC (53%).

Respecto al impacto de la Ley 2421 de 2024, el 60% de los funcionarios respondió "NS/NR", el 27% considera que es "pronto para evaluar su impacto", y solo el 13% identifica impactos

“Políticas públicas para la atención de víctimas del conflicto armado en Ibagué: avances y desafíos en el marco de la Ley 1448 de 2011”

concretos, principalmente relacionados con el fortalecimiento del enfoque territorial y la participación efectiva.

Las principales recomendaciones de los funcionarios para fortalecer la implementación de la política pública fueron:

- Aumentar la asignación presupuestal destinada a la atención integral de las víctimas, algunos recomendaron que deberían incorporarse recursos propios del municipio.
- Fortalecer la articulación interinstitucional mediante mecanismos de seguimiento más efectivos.
- Crear una dependencia exclusiva para la atención a víctimas, con autonomía administrativa y presupuestal.
- Implementar un programa sistemático de formación para funcionarios sobre la Ley 1448 y sus actualizaciones.
- Desarrollar estrategias específicas para implementar efectivamente el enfoque diferencial.
- Fortalecer los componentes de reparación integral, particularmente rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.
- Mejorar los sistemas de información y seguimiento a la política.
- Priorizar la gestión ante el gobierno nacional para acelerar la construcción del CRAVIC.