89113-059-05

ANÁLISIS DEL DESARME, DESMOVILIZACIÓN Y REINTEGRACIÓN (DDR) EN COLOMBIA 2006 - JUNIO 2014

Elaboraron: [Ludy Jeannette Bacca Caicedo
Olga Reyes Jiménez
Doris Parra Salas
Katerine Mena Asprilla
Oscar Eduardo Revelo Cadena]
Elaboró Mapas: [Pablo Antonio Pérez Atara]
Fecha: [Noviembre 28 de 2014]
Ubicación final: [scdejs200/docudes/2014/liberados/documentoddr]
Revisión # 1: [Luis Wilson Báez Salcedo]
Fecha de la revisión: [Diciembre 10 de 2014)

"El hombre tiene que establecer un final para la guerra.
Si no, la guerra establecerá un final para la humanidad."
John F. Kennedy

INTRODUCCIÓN

Colombia es uno de los países del mundo que ha afrontado conflictos armados durante la mayor parte de su historia, ello ha traído graves consecuencias no solo en relación con la pérdida de vidas humanas, sino también por la destrucción del capital productivo, mayores niveles de conflictividad de la sociedad y débil funcionamiento de las instituciones. Por lo anterior, en las últimas tres décadas se han realizado diversos procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de personas pertenecientes a grupos armados al margen de la Ley -GAML-, quienes han enfrentado la legitimidad del Estado y han causado gran perjuicio a la población civil, por tal razón, resulta indispensable desarrollar procesos que permitan la convivencia pacífica y la reconstrucción del tejido social.

En este sentido, la Contraloría General de la República (CGR) adelantó este estudio con el objetivo de evaluar la gestión y resultados de la política pública en materia de desarme, desmovilización y reintegración (DDR), durante el periodo 2006 - Junio de 2014. Dicha política se ha constituido en una intervención de largo plazo y ha trascendido varios

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

gobiernos, debido a las características de los programas y componentes de atención, los cuales involucran a un conjunto de entidades pertenecientes a diferentes sectores, en la medida que dichos procesos buscan la reintegración familiar, social y económica de los exintegrantes de estos grupos armados.

El presente estudio tiene cuatro objetivos específicos: 1. Analizar las estadísticas relacionadas con los procesos de desarme y desmovilización colectiva e individual. 2. Evaluar la cobertura y principales resultados de los programas de atención dirigidos a las personas en proceso de reintegración, en cuanto a: apoyo económico, atención psicosocial, educación formal, formación para el trabajo, protección a su integridad y atención a los menores de edad desvinculados del conflicto armado. 3. Analizar los resultados de la implementación de mecanismos de justicia transicional (en materia de investigación, juzgamiento y sanción) dirigidos a los desmovilizados de grupos armados ilegales, en el marco de la Ley de Justicia y Paz. 4. Determinar el presupuesto ejecutado en el proceso DDR y el costo que tendría un eventual proceso de este tipo con la desmovilización de integrantes de las FARC.

El documento se divide en cinco secciones. La primera se refiere al marco conceptual de los procesos DDR, así como a una síntesis de experiencias recientes en el ámbito y para el caso colombiano. La segunda, está relacionada con el marco normativo vigente, que incluye una revisión de las Leyes y Decretos más importantes promulgados sobre el tema durante los últimos ocho años. La tercera, comprende el análisis de la gestión y resultados de las entidades participantes en el proceso DDR, en materia de procesos de desarme y desmovilización colectiva e individual, atención integral a menores de edad desvinculados del conflicto armado, Ruta de la Reintegración e implementación de mecanismos de justicia transicional.

En la cuarta sección, se calcula el presupuesto total ejecutado en el proceso DDR entre 2006 y Junio de 2014, por parte del Gobierno Nacional, así como la estimación del costo que tendría un proceso de esta naturaleza con integrantes de las FARC, con base en el costo promedio de los programas de atención analizados . En último lugar, se presentan las conclusiones sobre el desempeño de la política pública, señalando fortalezas y debilidades.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Es importante mencionar que pese a que el estudio comprende el periodo 2006 a Junio de 2014, se tomaron algunas cifras de años anteriores, con el propósito de contextualizar y contrastar la información.

1. MARCO CONCEPTUAL

Después de la Segunda Guerra Mundial, fue cuando las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales de los países involucrados directamente en este conflicto, llevaron a establecer los primeros programas de Desarme, Desmovilización y Reinserción, denominados como DDR[1].

Desde ese entonces, luego de los procesos de negociación[2] y de la firma de acuerdos de paz[3] entre los integrantes de un conflicto armado, diversos gobiernos del mundo han implementado programas similares, con la finalidad de que los combatientes que han dejado voluntariamente las armas, puedan reintegrarse de forma digna a la vida civil, convirtiéndose en agentes de paz y de transformación social.

No obstante, varios procesos de DDR han fracasado, llevando al surgimiento de nuevas hostilidades[4], por lo cual, conviene no solo aprender de las experiencias anteriores con la finalidad de prevenir situaciones adversas y lograr un proceso constructivo para los individuos y las sociedades en su conjunto, sino también para establecer las medidas necesarias para que la planificación y puesta en marcha sean adecuadas.

En la actualidad, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) es uno de los organismos que más ha trabajado en la promoción, implementación y seguimiento de estos

[1] En algunos países, la etapa final de Reinserción, se suele dividir en dos fases: Reinserción y Reintegración, aunque, en otros, se presenta de forma única Cfr. VALENCIA AGUDELO, Germán Darío, y ALONSO ESPINAL, Manuel Alberto. Balance del Proceso de Desmovilización, Desarme y Reinserción de los Bloques Cacique Nutibara y Héroes de Granada en la ciudad de Medellín. Personería de Medellín, 2007. Pág. 1. Cfr. CARAMÉS, Albert. *et al.* Análisis de los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) existentes en el mundo durante 2005. Escuela de Cultura de Paz de la Universidad Autónoma de Barcelona. 2006.

[2] La negociación es el proceso mediante el cual las partes enfrentadas en un conflicto acuerdan discutir sus diferencias dentro de un marco concertado, con la finalidad de encontrar una solución satisfactoria a sus demandas. Generalmente, antes de cualquier negociación, se da una fase exploratoria, que permite establecer las pautas por las cuales se deberá guiar la negociación.

[3] Un acuerdo de paz es la consolidación de la voluntad de negociación entre las partes, siendo el inicio de un proceso de paz. En el acuerdo se establece una agenda temática, un cronograma y unos procedimientos claros a seguir.

[4] Como lo evidencian los casos de Angola en 1992 y Liberia en 1997. Cfr. CARAMÉS, Albert. *et al.* Análisis de los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) existentes en el mundo durante 2005. Escuela de Cultura de Paz de la Universidad Autónoma de Barcelona. 2006. Pág.5.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

procesos alrededor del mundo[5]. Así, para este organismo los DDR hacen parte de una "aproximación multidimensional de la construcción de la paz en el postconflicto, de la reconstrucción, y pueden contribuir a mayor seguridad"[6].

Se trata de un proceso complejo, con dimensiones políticas, militares, de seguridad, humanitarias y socio-económicas; siendo una etapa intermedia entre el acuerdo de paz y la reconstrucción o rehabilitación de un país o región. Por ello, los DDR han de ir acompañados de medidas complementarias para consolidar la paz, y en su éxito es indispensable que los procesos de negociación y de preparación de los acuerdos lleguen hasta el origen del conflicto, de forma que se eliminen sus motivaciones. En este sentido, un proceso de este tipo no garantiza la paz, sino que es un elemento de ella.

Ahora bien, como resultado del aprendizaje continuo en la implementación de los procesos de DDR en diferentes países del mundo, durante las últimas seis décadas, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, propuso los siguientes objetivos principales[7], a saber:

- Contribuir con la seguridad y la estabilidad del país o la región involucrada en el conflicto.
- Facilitar la reintegración de los excombatientes a la vida civil.
- Devolver la confianza a las partes involucradas.
- Prevenir o mitigar futuros enfrentamientos.
- Contribuir a la reconciliación de la sociedad.
- Liberar recursos humanos y económicos para la reconstrucción y el desarrollo.

Para alcanzar tales objetivos, es indispensable que cada una de las etapas del proceso DDR no solo estén claramente definidas, sino que cada una de las partes

[5] La ONU comenzó a participar en programas relacionados con DDR, a partir de 1989, a través del Grupo de Observadores en Centroamérica (ONUCA). Y actualmente, tienen mandato sobre siete operaciones: MONUSCO (República Democrática del Congo), UNMIL (Liberia), ONUCI (Costa de Marfil), MINUSTAH (Haití), UNAMID (Sudán), UNMIS (Sur del Sudán) y UNAMA (Afganistán). En muchos de los procesos de DDR, participan no solo las Naciones Unidas, sino también algunos países en calidad de garantes, observadores o facilitadores del proceso. Cfr. FISAS, Vicenç. Introducción al Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de excombatientes. Escuela de Cultura de Paz de la Universidad Autónoma de Barcelona. 2011. Pág.7.
[6] Cfr. *Ibídem* Pág.5.
[7] *Ibídem*. Pág. 6.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

involucradas evidencie una real voluntad para la construcción de la paz, lo que se manifiesta ya sea, mediante una declaratoria de "alto al fuego"[8] o de un "cese de las hostilidades"[9].

Así, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ha definido de la siguiente manera, cada una de las etapas de un proceso DDR:

DESARME: Tiene como objetivo recoger las armas y municiones usadas para el combate, las cuales son entregadas a una autoridad encargada de su documentación, almacenamiento, redistribución, destrucción y/o reutilización. Esta fase requiere con frecuencia de observadores militares, aportados por la comunidad internacional.

DESMOVILIZACIÓN: Implica la disolución o reducción del número de combatientes pertenecientes a una unidad armada[10]. A su vez, esta etapa contiene los siguientes aspectos: 1. planificación, 2. concentración de los combatientes en campamentos temporales, 3. registro en bases de datos, 4. entrega de armas, 5. orientación antes de la desmovilización, y 6. licenciamiento absoluto de los excombatientes.

REINSERCIÓN: Es un momento previo a la reintegración, en donde el Estado ofrece asistencia a los ex-combatientes. No obstante, esta asistencia es temporal para cubrir sus necesidades básicas y las de su familia. Puede incluir prestaciones para la seguridad, alimentos, ropa, servicios médicos, educación, empleo y herramientas.

REINTEGRACIÓN: Es el proceso en el cual los excombatientes adquieren la condición de civiles y obtienen un empleo sostenible e ingresos regulares. Esencialmente, busca volver a integrarlos social y económicamente a la comunidad.

Generalmente, las fases de reinserción y de reintegración están previstas para que las personas desvinculadas de los grupos armados obtengan asistencia por parte del Estado

[8] Es la decisión militar de detener los combates y el uso de armas durante un periodo de tiempo determinado.
[9] Incluye además del "alto al fuego", el compromiso de no amenazar, hostigar o involucrar a la población civil en acciones delictivas o que pongan en riesgo su integridad personal y sus bienes.
[10] Generalmente dentro de los procesos de DDR, se consideran combatientes no solo a los individuos que portan un arma, sino a todas aquellas personas que forman parte del grupo armado, es decir, personas que trabajan en logística y administración, así como los individuos -particularmente mujeres y niños- que han sido secuestrados y de los que se ha abusado sexualmente o de cualquier otra manera, y quienes posteriormente han permanecido con el grupo. Cfr. GLEICHMANN, Colin, Michael ODENWALD, Kees STEENKEN and Adrian WILKINSON. *Disarmament, demobilisation and reintegration. A practical field and classroom guide*. Fráncfort.GTZ.2004. Pág. 15.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

durante varios años[11], y requieren previamente de los siguientes aspectos: 1. formulación de una política nacional, 2. apoyo estatal para fortalecer a los ejecutores regionales, 3. atención humanitaria en las regiones, 4. transporte y reubicación de las personas hacia territorios seleccionados para su asentamiento, 5. pagos de subsidios y 6. programas específicos de atención psicológica, económica y social.

Esta etapa se enfatiza en determinadas actividades, tales como la planeación e implementación de microproyectos productivos, fomento de la educación (retorno al sistema académico formal), preparación laboral y atención médica y psicológica, entre otros. Sobre este aspecto, lo más importante es desarrollar habilidades que les permitan incorporarse nuevamente a la vida civil.

Es necesario precisar que cada una de las etapas debe tener sostenibilidad en el tiempo, por cuanto resultan indispensables en todo el proceso, se encuentran interconectadas y cada una es condición necesaria para la siguiente. Igualmente, debe señalarse que no todas las personas que participan en la fase de Reinserción, han de participar en las fases de Desarme y Desmovilización; tal es el caso de los familiares de los combatientes y de las personas que dependen económicamente de ellos.

1.1. Experiencias de DDR en el Mundo

Si bien hay que precisar que en un mismo país se pueden presentar diversos conflictos armados simultáneamente, tanto a nivel interno (grupos insurgentes) como externo (enfrentamiento entre países), también se pueden presentar procesos diferenciados pero complementarios de DDR.

Lo anterior ha llevado a que durante el periodo entre 2006 y 2013, en diferentes países se hayan logrado concluir algunos procesos de DDR mientras que otros todavía siguen vigentes (Cuadro 1). Así por ejemplo, se pueden destacar los casos de Mali[12],

[11] La Agencia Colombia para la Reintegración (ACR), establece un promedio de 6,5 a 7 años de apoyo oficial para el proceso de Reintegración.

[12] En Malí el grupo insurgente "Alianza Democrática para el Cambio" (ADC) compuesto por centenares de tuaregs (pueblo de origen bereber de tradición nómada), junto con el gobierno oficial llegaron a un acuerdo de "cese de hostilidades" a finales de 2008, y en 2009, se logró otro acuerdo con la facción revolucionaria disidente "Alianza Tuareg para el Norte de Mali para el Cambio" (ATNM). No obstante, a Diciembre 31 de 2013 el conflicto con otros grupos Tuareg todavía se mantenía tras el anuncio de su retirada del proceso de paz, denunciando el incumplimiento de los

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

India[13], o Colombia, país que en el año 2008 dio por terminado el proceso de DDR con el Ejército Revolucionario Guevarista (ERG), mientras que simultáneamente continuaba en conflicto con los demás grupos rebeldes.

Cuadro 1

CONFLICTOS ARMADOS FINALIZADOS DURANTE EL PERIODO 2006-2013

PAÍS	AÑO
Sudán, Nepal, Israel-Líbano.	2006
Costa de Marfil	2007
Mali, Benin-Burkina Fasso, Burundi, República Centroafricana, Kenia, Sri Lanka, Georgia- Rusia, Líbano. En Colombia, se desmovilizó el ERG.[14]	2008
Mali, Niger, Chad, República Centro Africana, República Democrática del Congo, Somalia, India, Birmania[15], Tailandia-Camboya.	2009
Nigeria, Niger, Chad, Etiopia, Eritrea-Yibuti, Somalia, Sudán, India, Birmania	2010
Sudán, Chad, República Centroafricana, República Democrática del Congo, India, Birmania, España.	2011
República Centroafricana, India, Nepal, Birmania.	2012
Sudán, India.	2013

Fuente: FISAS, Vicenç. Anuario de Procesos de Paz. Escuela de Cultura de Paz de Barcelona. 2014. Pág. 17.

Si bien cada uno de los procesos de DDR posee características propias, durante el periodo analizado cabe resaltar el finalizado entre el gobierno de España y el grupo separatista del País Vasco,[16] *Euskadi Ta Askatasuna* (ETA), siendo uno de los procesos exitosos de DDR más esperados, pues desde sus inicios en 1959 hasta sus últimos hechos

compromisos adquiridos por parte del gobierno. Cfr. FISAS, Vicenç. Introducción al Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de excombatientes. Escuela de Cultura de Paz de la Universidad Autónoma de Barcelona. 2014. Pág.25.

[13] Los procesos de DDR exitosos en la India han correspondido a los surgidos en las regiones de Assam, Manipur y Nagalandia, mientras que el conflicto externo con Pakistán relacionado con la región de Cachemira, uno de los más antiguos del mundo luego de 64 años, sigue siendo considerado de difícil resolución. Cfr. *Ibídem.* Pág. 74

[14] El Ejército Revolucionario Guevarista (ERG), fue fundado el 18 de octubre de 1993 en la región del Atrato colombiano, como una facción disidente del Ejército de Liberación Nacional. En el marco del Programa de Justicia y Paz, en Agosto de 2008, se desmovilizaron un total de 45 guerrilleros de este grupo insurgente. Cfr. Universidad Nacional de Colombia. Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (ODDR). Salidas de integrantes de organizaciones guerrilleras 2002 - 2011. Bogotá, abril de 2012. Pág. 38-39.

[15] Conocida oficialmente como Myanmar a partir de 2011.

[16] El País Vasco es un pueblo que perdió independencia en 1200 d.C. y ciertos derechos especiales que conservó hasta el siglo XIX frente al Estado español. Sin embargo, poseen un idioma y una cultura propios que le han servido para exaltar el nacionalismo en contra del proceso centralizador español, que los reprimió drásticamente durante la dictadura franquista, haciendo que la exigencia a la "autodeterminación" se acentuara y se llegase a plantear la unificación de *Euskal Herría*, espacio geográfico que incluye las tres provincias de la Comunidad Autónoma Vasca española (Álava, Guipúzcoa y Vizcaya), la Comunidad de Navarra y tres regiones situadas en Francia (Lapurdi, Babe Nafarroa y Zuberoa).

violentos en Marzo de 2010, ETA había dejado más de 1.200 muertos, 2.000 refugiados y 750 presos políticos.

En este caso, desde el año 1981, luego de la restauración y consolidación de la democracia española, todos los gobiernos intentaron adelantar conversaciones que llevaran a la disolución de ETA, pero solo mediante diferentes negociaciones en países como Suiza, Argelia y Suecia, entre otros, y de la intervención de mediadores como el asesor sudafricano para la paz Brian Curin[17], el obispo J. Ma. Uriarte[18] y el papa Benedicto XVI, se logró la conformación de mesas de trabajo entre los representantes de las partes que llevaron finalmente a una salida política y al anuncio por parte de ETA en enero de 2011 del fin de sus acciones bélicas de manera "permanente, general y verificable".

De otro lado, al finalizar el 2013, aunque la situación a nivel mundial todavía evidenciaba al menos 70 conflictos armados vigentes,[19] una de las más importantes lecciones que el mundo ha aprendido de los casos exitosos de procesos de DDR, es su enorme complejidad y la necesaria interrelación de todas las etapas, tanto en sus aspectos estratégicos como en los operacionales.

Como respuesta a ello, la ONU mediante el Grupo Interagencial de las Naciones Unidas para el DDR (IAWG)[20] publicó el documento "Estándares Integrados",[21] cuyo

[17] El abogado y defensor de Derechos Humanos, Brian Currin, es poseedor de una amplia experiencia en el tema, pues había participado en la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Suráfrica, a petición del presidente Nelson Mandela.
[18] El clérigo español José María Uriarte, participó en las negociaciones por solicitud del presidente José María Aznar.
[19] De los 70 conflictos mencionados, se calcula que 23 se encontraban en proceso de paz consolidado (como el caso de Colombia con las FARC), 11 habían tenido diversas interrupciones en el proceso (Afganistán e Israel y Palestina, por ejemplo) y 36 no habían tenido negociaciones en los últimos tiempos (Etiopía, Siria, Yemen, India y Somalia, entre otros). Cfr. FISAS, Vicenç. Anuario de Procesos de Paz. Escuela de Cultura de Paz de la Universidad Autónoma de Barcelona. 2014. Pág. 22.
Así por ejemplo, la comunidad internacional ha constatado el despliegue del conflicto interno de la República Centroafricana en donde la milicia Seleka ("alianza" en sangó, idioma oficial del país) tras derrocar en marzo de 2013 al entonces presidente François Bozizé, dio inicio a una serie de masacres y otras violaciones a los derechos humanos, enfrentándose tanto al ejército y a milicias contrarias, así como a diversas minorías musulmanas. Dicha situación se ha mantenido durante todo el 2014, dejando no solo centenares de víctimas, sino la generación del éxodo de más de 650.000 personas que piden refugio en países vecinos como el Chad y Camerún. Pero quizás el ejemplo más claro del conflicto armado vigente es el que se vive en Siria, considerado por ACNUR como "la mayor emergencia humanitaria de nuestra era", luego de más de tres años de enfrentamientos entre las fuerzas gubernamentales del presidente Bashar al Assad y los grupos armados de oposición, que han dejado como resultado más de 191.000 muertos, 3 millones de refugiados y 6,5 millones de víctimas del desplazamiento. Cfr. http://www.amnesty.org/es Cfr. http://www.acnur.es/
[20] El Inter-Agency Working Group (IAWG) de las Naciones Unidas para el DDR, fue creado en 2005. Su propósito es contribuir con el desarrollo de estrategias que conduzcan a resultados exitosos en los diferentes procesos de DDR que se están implementando en el mundo. El IAWG está compuesto por 22 entidades, entre las cuales se encuentran la Organización Internacional para las Migraciones y el Banco Mundial. Cfr. http://www.unitar.org/es/node/2570

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

objetivo es compilar dichos aprendizajes, y en particular aquellos obtenidos en la participación de las diferentes entidades que integran el IAWG en los países que desarrollan estos procesos en todo el mundo.

Así pues, resulta recomendable para un país que desee aplicar el DDR, tener en cuenta los procesos similares realizados, con la finalidad de que le sirvan de referente y le permitan anticiparse y prevenir situaciones que podrían comprometer sus objetivos de restablecimiento de la paz. Igualmente, es indispensable que la formulación y ejecución de política pública involucre actores altamente comprometidos y coordinados en un esquema de trabajo interinstitucional.

Lo anterior, ha de ser un criterio importante al momento de determinar los alcances de la evaluación de la política de DDR implementada en nuestro país.

1.2. Experiencia Colombiana

En Colombia, los primeros procesos de DDR se introdujeron durante los años ochenta, y solo se materializaron en la década siguiente, luego de las negociaciones y acuerdos de paz establecidos entre el Gobierno Nacional y los grupos guerrilleros M-19, Quintín Lame, Ejército Popular de Liberación (EPL), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (todos ellos pertenecientes a la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar), la Corriente de Renovación Socialista (fracción disidente del Ejército de Liberación Nacional - ELN) y las milicias urbanas[22].

Luego, entre 2003 y 2008, el país vivió otro proceso de paz, esta vez con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), es decir, con los grupos llamados paramilitares conformados para contrarrestar las acciones guerrilleras. Y más recientemente, a partir de 2011, el país ha centrado su atención sobre el proceso de negociación con los grupos subversivos más antiguos del país: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

[21] *Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards, ONU. New York. August* 2006. http://pksoi.army.mil/doctrine_concepts/documents/UN%20Guidelines/IDDRS.pdf
[22] Cfr. Universidad Nacional de Colombia. Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (ODDR). Salidas de integrantes de organizaciones guerrilleras 2002 - 2011. Bogotá, Abril de 2012. Pág. 5.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

(FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), conformados ambos en 1964, y que en la actualidad cuentan con 10.000 y 3.000miembros, aproximadamente[23].

1.2.1. El DDR y las Autodefensas Unidas de Colombia - AUC (2003-2006)

En el caso de las AUC, dicho grupo incluía personas muy heterogéneas, cuyo interés común era contar con apoyo financiero y político de las élites regionales, además establecieron vínculos con el narcotráfico y otras organizaciones criminales. Así, los primeros grupos paramilitares se organizaron a mediados de los años ochenta, como mecanismos de reacción contra la guerrilla, consolidándose políticamente entre 1998 y 2003 en varias regiones del país. No obstante, su creciente poder bélico y las numerosas masacres en las que se vieron involucrados, les generaron incontables cuestionamientos, tanto de la sociedad internacional como de la colombiana, lo cual los condujo a iniciar una negociación con el gobierno, desde finales de 2002 cuando se inició un cese unilateral de hostilidades, solicitando el acompañamiento de la ONU.

Dicho proceso se concretó en Julio de 2003 con la firma del acuerdo de Santa Fe de Ralito, entre el Gobierno Nacional y las AUC. Posteriormente, y luego de la expedición de la Ley de Justicia y Paz[24], que fijaba penas de entre cinco y ocho años de cárcel para paramilitares acusados de cometer crímenes de lesa humanidad y otorgaba la categoría de delincuentes políticos a los miembros de dichos grupos armados.

Después, en Octubre de 2005 se creó la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, con una misión por ocho años, con la finalidad de facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, bajo una óptica de Justicia Transicional[25].

[23] Cfr. FISAS, Vicenç. Anuario de Procesos de Paz. Escuela de Cultura de Paz de la Universidad Autónoma de Barcelona. 2014. Pág.59.

[24] Ley 975 de 2005, por la cual "se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios".

[25] También participan las siguientes instituciones: Ministerios de Defensa, Interior y Justicia, y Hacienda; Consejería Presidencial para la Acción Social; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; Servicio Nacional de Aprendizaje SENA; Defensoría del Pueblo; Procuraduría General de la Nación; Programa de Derechos Humanos de la Vicepresidencia;

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

1.2.2. El DDR y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- FARC (2011-2014)

Después de la muerte de Guillermo León Sáenz, alias "Alfonso Cano" máximo líder de las FARC, tras un ataque aéreo dirigido por el ejército colombiano en Agosto de 2011, Rodrigo Londoño Echeverri, alias "Timochenko", nuevo líder de este grupo armado al margen de la ley, accedió a realizar un proceso de diálogo con el gobierno del presidente Juan Manuel Santos. Luego los acercamientos entre ambas partes condujeron al comienzo formal de las negociaciones de paz, en Octubre de 2012 en Oslo (Noruega), país que había actuado como observador en la etapa exploratoria.

En esta ciudad europea, se acordó que las negociaciones continuarían en La Habana (Cuba) y se aceptó una hoja de ruta con seis puntos básicos: 1. política de desarrollo agrario integral, 2. participación política, 3. fin del conflicto armado, 4. solución al problema de las drogas ilícitas, 5. atención a las víctimas y 6. implementación, verificación y refrendación de los acuerdos[26].

A Junio de 2014, se han presentado algunos avances en estas negociaciones[27], lo cual podría ser muestra de que este proceso ha tenido coherencia entre sus objetivos y sus acciones. Sin embargo, mientras se desarrollan dichas negociaciones, al interior del país se han agudizado los enfrentamientos armados entre ambas partes. Frente a ello, debe señalarse que cada proceso DDR es *sui generis* y en este caso no se ha establecido un límite de tiempo para su culminación, por ello, la comunidad internacional y especialmente, la sociedad colombiana demandan resultados concretos, por cuanto luego de dos años de diálogos, ha comenzado a surgir cierto escepticismo en la opinión pública.

1.3. La Política Pública de Reintegración

Los lineamientos gubernamentales en materia de DDR en Colombia, se plasmaron inicialmente en el Documento Conpes 3554 de 2008 que estableció el Programa Nacional

Gobernaciones y Alcaldías de las zonas con desmovilizaciones; Ministerio de Protección Social; Iglesia Católica; Misión de Acompañamiento del Proceso de Paz (MAPP), de la OEA; Registraduría Nacional del Estado Civil, entre otros.

[26] Dichos puntos fueron plasmados en el documento denominado "Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera", firmado en La Habana el 26 de Agosto de 2012.

[27] A la fecha se habían evacuado aspectos de los temas 1, 2 y 4 de la agenda, dejando para luego el análisis de otros aspectos relacionados con los mismos. Y con respecto a los puntos 5, 3 y 6, que implican entre otras cosas, la forma de ratificación de los acuerdos firmados, todavía se encuentran sin análisis en la mesa de negociación.

de Reintegración Social y Económica para Personas y Grupos Armados Ilegales (PRSE). Posteriormente, dichos lineamientos se han ido ajustando mediante los Documentos Conpes 3607 de 2009 y 3673 de 2010, que han transformado dicho "Programa" de una visión de corto plazo, a una "Política de Estado" de largo plazo.

Ahora bien, a nivel de las entidades ejecutoras de la política, la Alta Consejería para la Reintegración[28], fue quien lideró este proceso hasta la creación de la Agencia Colombiana para la Reintegración -ACR-[29] en Noviembre de 2011, la cual se concibe como la responsable de acompañar el proceso de retorno a la vida civil, a las personas que se hayan desmovilizado voluntariamente de manera individual o colectiva. Este proceso ha adquirido en nuestro país la denominación de "Ruta de Reintegración".

1.3.1. La Ruta de la Reintegración

Liderada por la ACR, se establece como un plan de trabajo que cada una de las personas en proceso de reintegración (PPR) debe seguir para construir su propio y nuevo proyecto de vida, el cual las conduzca al ejercicio autónomo de la ciudadanía; es un camino integral, en donde se definen varios compromisos y se reciben beneficios por parte del Estado, durante un periodo de 7 años, aproximadamente.

Este plan de trabajo está compuesto por ocho dimensiones, que en su interior incluyen diversos componentes, tal como se muestra en el Cuadro 2. El cumplimiento de este plan debe permitirle a la persona en proceso de reintegración superar diferentes obstáculos, y comenzar, junto con su entorno familiar, una nueva etapa de vida, alejada de la lucha armada y en pleno goce de sus derechos como ciudadano.

Para que cada una de estas dimensiones y componentes puedan ser desarrolladas por las personas en proceso de reintegración, es indispensable la acción coordinada de las diferentes entidades públicas y privadas involucradas.

[28] Creada en el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez mediante Decreto 3046 de 2006, tuvo sus orígenes en el Programa para la Reincorporación de la Vida Civil (PRVC) del Ministerio del Interior y de Justicia, el cual funcionó durante el periodo comprendido entre 2003 y 2006.

[29] La ACR fue creada mediante Decreto 4138 de 2011 por el gobierno del presidente Juan Manuel Santos, como una Unidad Administrativa Especial del orden nacional, con personería jurídica y patrimonio propio, adscrita al Departamento Administrativo de la Función Pública. Alejandro Eder, quien era el Alto Consejero Presidencial para la Reintegración, pasó a ser el primer director de la ACR.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Cuadro 2

Dimensiones y Componentes de la Ruta de la Reintegración[30]

DIMENSIÓN	CONCEPTUALIZACIÓN	COMPONENTES
PERSONAL	Capacidad de la PPR de contar con vínculos afectivos que le posibiliten conocer, valorar e interactuar consigo mismo, con otros y con los grupos estableciendo relaciones seguras, estables y que le aporten a su bienestar.	COMPETENCIAS AFECTIVAS ROLES DIFERENCIAS INDIVIDUALES
EDUCATIVA	Capacidad de la PPR y su grupo familiar para alcanzar niveles educativos acordes con un contexto que exige el desarrollo de competencias básicas, bilingüismo y majeo de nuevas tecnologías de la información, que posibiliten su acceso y permanencia en entornos productivos.	MOTIVACIÓN PERSONAL ACCESO Y PERMANENCIA PREPARACIÓN PARA EL MUNDO GLOBALIZADO
PRODUCTIVA	Capacidad de la PPR y su grupo familiar para la generación de ingresos sostenibles, acorde con sus potencialidades, la gestión de recursos productivos y el acceso y vinculación a productos que el sistema financiero le ofrezca en su entorno económico	POTENCIALIDADES/ EXPLORACIÓN DE TALENTOS FINANZAS DEL HOGAR/ SISTEMA FINANCIERO ADAPTACIÓN AL CONTEXTO PRODUCTIVO
CUIDADANA	Capacidad de la PPR para reconocer y valorar su situación, como punto de partida para asumir los principios democráticos, la institucional, los contextos comunitarios, la responsabilidad jurídica ante las autoridades y su contribución a la reconciliación.	JURÍDICO MECANISMOS DE JUSTICIA TRANSICIONAL RELACIONAL
FAMILIAR	Capacidad de la PPR y de su grupo familiar para constituirse como un entorno protector por medio de la convivencia familiar y la promoción y protección de los derechos y deberes familiares.	CONNVIVENCIA FAMILIAR DERECHOS Y DEBERES DE FAMILIA
SALUD	Capacidad PPR y su grupo familiar para promover y desarrollar estilos de vida saludables en lo físico y mental a través del acceso a los servicios del Sistema General de Seguridad Social y Salud.	ACCESO Y APROVECHAMIIENTO DE SGSSS PREVENCIÓN
(de) HABITABILIDAD	Capacidad de la PPR y su grupo familiar y mejorar las condiciones de habitabilidad en un entorno que facilite la vida familiar, brindando seguridad y contribuyendo al cuidado de cada uno de sus integrantes.	CAPACIDAD DE TRANSFORMACIÓN INTERACCIÓN Y PROTECCIÓN ESTABILIDAD
(de) SEGURIDAD	Capacidad de la PPR para identificar situaciones que lo ponen en riesgo, tomar decisiones y asumir comportamientos para preservar su vida e integridad física, haciendo uso de la institucionalidad y mecanismo de protección del Estado.	PROMOCIÓN PREVENCIÓN

Fuente: Agencia Colombiana para la Reintegración - ACR

Así mismo, se habla del concepto de "corresponsabilidad", entendido como el nivel compartido de responsabilidad en la implementación de la Política Nacional de Reintegración por parte de diferentes actores, como: a) personas desmovilizadas que tienen la voluntad expresa de reintegrarse a la vida civil, b) entidades públicas y privadas que apoyan el proceso, c) sociedad civil y d) comunidad internacional[31]. De esta forma, solo a

[30] Tomado de: http://www.reintegracion.gov.co/es/la-reintegracion/Paginas/dimensiones.aspx
[31] Cfr. http://www.reintegracion.gov.co/es/la-reintegracion/Paginas/corresponsabilidad.aspx

partir de una eficaz corresponsabilidad y de un verdadero compromiso por parte de las personas que desean reintegrarse, dependerá el éxito del proceso.

1.3.2. Actores Institucionales

Con base en lo establecido en el Documento Conpes 3554 de 2008 y la normatividad relacionada con el proceso DDR entre 2006 y 2014, se presentan los diferentes actores institucionales que participan en la ejecución de esta política pública y cuya gestión y resultados se analizan en el presente estudio. Estas Entidades brindan atención en aspectos legales, psicosociales y económicos, e igualmente contribuyen al desarrollo de competencias sociales, educativas y de formación para el trabajo de la población desmovilizada que ha iniciado su proceso de reintegración.

- **Agencia Colombiana de Reintegración - ACR:** Se encarga de la formulación, implementación y evaluación de la Política de Estado de reintegración social y económica de las personas o grupos armados desmovilizados voluntariamente. La ACR desarrollará un modelo de atención y de intervención psicosocial con los participantes que permita fortalecer competencias en los contextos familiares, laborales, educativos y comunitarios. Así mismo, debe realizar seguimiento y acompañamiento permanente al proceso de reintegración de cada persona.
- **Oficina del Alto Comisionado para la Paz:** Acorde con sus funciones debe asesorar al Presidente de la República en la determinación de las políticas de paz, y lo que implica para el país, la búsqueda de negociaciones y acuerdos, que permitan alcanzar los procesos de DDR.
- **Ministerio de Defensa Nacional:** Se ocupa fundamentalmente de los procesos de desmovilización individual. También tramita ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, los respectivos documentos de identificación, de tal forma que al iniciar el proceso de reintegración cada desmovilizado esté identificado.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

- **Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF:** Es la Entidad responsable de la atención integral de los niños, niñas y adolescentes desvinculados de los grupos armados organizados al margen de la Ley.
- **Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA:** Se encarga de los programas de formación para el trabajo, teniendo en cuenta criterios de pertinencia, calidad y oportunidad, que respondan a las necesidades de los sectores productivos y al interés de la población en proceso de reintegración.
- **Ministerio de Educación Nacional - MEN y Secretarías Departamentales y Municipales de Educación:** Su papel consiste en incorporar a las personas en proceso de reintegración y a sus hijos al sistema de educación formal y promover su permanencia, contribuyendo a formar ciudadanos con competencias para resolver conflictos de forma pacífica, evitar la transmisión generacional de la pobreza y construir espacios de socialización para el ejercicio de la ciudadanía. También buscan motivar al desmovilizado a actuar con mayor autonomía en el uso del conocimiento y a tomar mayor conciencia sobre sus deberes y derechos.
- **Ministerio de Salud y Protección Social y Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA:** Tienen como objetivo, promover y financiar, el acceso de las personas desmovilizadas a la atención en salud, el tratamiento integral y la promoción de estilos de vida saludables en lo físico y lo mental. Su función es incorporar gradualmente a los desmovilizados al Sistema de Seguridad Social en Salud.
- **Fiscalía General de la Nación - FGN:** Con el apoyo de la Agencia Colombiana para la Reintegración y del Consejo Superior de la Judicatura, atenderá a las personas desmovilizadas para que resuelvan su situación jurídica. Igualmente, implementará mecanismos que ayuden a los fiscales y jueces al conocimiento de los casos de esta población, así como a notificar y oficializar los beneficios jurídicos a los organismos de seguridad del Estado y a las entidades responsables de su reintegración social y económica, una vez se obtenga el marco jurídico que corresponde. También deberá adelantar versiones libres e investigaciones de la población desmovilizada colectiva, que se acoja a la Ley 975 de 2005.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

- **Unidad Nacional de Protección - UNP:** Tiene como misión brindar esquemas de protección a aquellas personas que por motivos de su desmovilización de grupos armados ilegales, requieren de mayor seguridad por parte del Estado.

2. MARCO NORMATIVO

El proceso de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de los miembros de grupos armados al margen de la Ley ha tenido un gran desarrollo normativo durante el periodo 2006-2013, el cual se describe a continuación:

Inicialmente, en la Ley 1151 de 2007 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2006-2010", se considera fundamental continuar con la política pública de desmovilización y reintegración, teniendo en cuenta ajustes necesarios de acuerdo con los requerimientos para la concreción de la paz. Y además, dispone brindar apoyo a los mecanismos de justicia transicional, adoptados por el Congreso de la República y validados por la Corte Constitucional, como complementarios a los procesos de desarme, desmovilización y reinserción de grupos armados al margen de la Ley, en el marco de políticas de paz dirigidas por el Gobierno Nacional.

Así mismo, señala que en el Fondo de Programas Especiales para la Paz se constituirán las Subcuentas de "Programas para la Desmovilización" y "Programas de Reincorporación a la Vida Civil", en las cuales la ordenación del gasto, además de lo dispuesto en el Artículo 13 de la Ley 368 de 1997, podrá ser delegada en funcionarios del nivel directivo, de conformidad con las normas orgánicas del presupuesto.

De otra parte, adiciona el Artículo 54 de la Ley 975 de 2005 con los parágrafos 1, 2, 3 y 4; referidos a la enajenación o disposición de los bienes incautados, cuando se imposibilite su administración por existir amenaza de deterioro; la autorización de efectuar los gastos necesarios para la protección, administración, conservación y mantenimiento de los bienes a su cargo; suspensión del pago de obligaciones tributarias de bienes improductivos que administre la Dirección Nacional de Estupefacientes y el Fondo para la Reparación de las Víctimas (FRV); así como el valor de título traslaticio de dominio al acto administrativo de enajenación de bienes sujetos a registro.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

El Documento Conpes 3554 de 2008 "Política Nacional de Reintegración Social y Económica para personas y Grupos Armados Ilegales", encontró su justificación por el aumento en el número de personas que han abandonado voluntariamente los GAML , generando la necesidad de fortalecer el sistema que atiende a los desmovilizados actuales y futuros, organizar la oferta nacional y local de atención, identificar competencias, priorizar recursos, y contribuir a los esfuerzos de desarrollo y consolidación en el país. En consecuencia, recomendó aprobar los lineamientos de política establecidos para optimizar la política nacional de reintegración social y económica. En relación con la financiación, estableció que durante el periodo 2008-2010, el Gobierno Nacional destinara $932.000 Millones para ser ejecutados por parte de las Entidades y adicionalmente $110.066 Millones que se recibirían por concepto de cooperación internacional.

Adicionalmente, con el Documento Conpes 3673 de 2010 "Política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes por parte de los grupos armados organizados al margen de la Ley y de los grupos delictivos organizados", busca que mediante la articulación de planes de acción de las Entidades nacionales, de investigación judicial y de control, se incida directa o indirectamente sobre las causas y factores de riesgo que facilitan el reclutamiento y utilización de los niños, niñas y adolescentes, de forma tal que permanezcan en sus entornos familiares, escolares y comunitarios, los cuales deberán irse transformando en el mediano, corto e inmediato plazo, en entornos protectores y garantes de sus derechos.

Posteriormente, se promulgó la Ley 1421 de 2010, la cual prorrogó por cuatro años, la vigencia de la Ley 418 de 1997 que consagró instrumentos para la búsqueda de la convivencia y eficacia de la justicia, y que ya había sido prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006.

Luego, mediante la Ley 1424 de 2010 "Por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones", se beneficia a los desmovilizados de estos grupos armados que hubiesen incurrido únicamente en los delitos de concierto para delinquir simple o

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

agravado, utilización ilegal de uniformes e insignias, utilización ilícita de equipos de comunicaciones, y porte ilegal de armas de fuego o municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas o de defensa personal, como consecuencia de su pertenencia a dichos grupos.

De esta forma, les otorga los siguientes beneficios: a) suspensión de las órdenes de captura proferidas en contra de los desmovilizados de grupos armados organizados al margen de la Ley y b) suspensión condicional de la ejecución de la pena por un período equivalente a la mitad de la condena establecida en la sentencia, una vez se verifiquen los requisitos que la ley determina; los cuales procederán a petición del Gobierno Nacional, por medio de la Alta Consejería para la Reintegración o quien haga sus veces.

La referida Ley fue desarrollada por los Decretos reglamentarios 2246, 2247 y 2248 de 2011, y además por el Decreto 2244 de ese mismo año, expedido en virtud de facultades constitucionales y legales.

El Decreto 2244 adiciona funciones al Centro de Memoria Histórica y le da facultades para recolectar, clasificar, sistematizar, analizar y preservar la información que surja de los Acuerdos de Contribución a la Verdad Histórica y la Reparación de que trata la Ley 1424 de 2010, producir informes con carácter general para conocimiento de la sociedad colombiana respecto del avance del desarrollo de las funciones. Además, consagra el carácter no judicial ni sancionatorio; la coordinación y colaboración entre las entidades del Estado para contribuir a la verdad histórica y reparación; exceptúa del deber de denuncia a funcionarios y contratistas que tengan conocimiento de la comisión de hechos delictivos en desarrollo de las funciones relacionadas con la Ley y finalmente, la protección a la vida e integridad personal de los entrevistados.

Con el Decreto 2246 se modifica la estructura organizacional de la Procuraduría General de la Nación y se adicionan funciones preventivas y de control a las procuradurías delegadas, mientras que el Decreto 2247 cambia la planta de personal requerida, creando cargos de carácter permanente, para el desempeño de las citadas funciones. Finalmente, con el Decreto 2248 se modifica la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación, requerida para la implementación de la Ley.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Otra norma importante, es el Decreto 1391 de 2011, el cual reglamentó los beneficios económicos de los programas de reintegración de la población desmovilizada, estableciendo que éstos están sujetos a previa disponibilidad presupuestal, cumplimiento de la ruta de integración, no se otorgan de manera indefinida, ni se consideran fuente de generación de ingresos. Además, limita el apoyo económico hasta $480.000 mensuales. Y adicionalmente, consagra los beneficios de inserción económica, estímulo económico a la empleabilidad, estímulo económico para planes de negocio o capital semilla; también dispone de beneficios económicos especiales como: póliza de seguro de vida y apoyo económico para traslados por nivel de riesgo extraordinario.

En desarrollo del citado Decreto, la Alta Consejería Presidencial para Reintegración Social y Económica de personas y grupos alzados en armas expidió la Resolución 163 de 2011, en la cual se establecieron los beneficios del proceso de reintegración, así : a) atención psicosocial, b) gestión en salud, c) gestión en educación, d) formación para el trabajo, e) apoyo económico a la reintegración, f) estímulo económico a la empleabilidad, g) para planes de negocio o capital semilla y h) para la educación superior en el nivel profesional. Así mismo, se establece la terminación del proceso, verificación y monitoreo que debe realizar la Alta Consejería.

Adicionalmente, el Decreto estipula los procedimientos de suspensión o pérdida de beneficios para estas personas, señalando de manera expresa las conductas que se constituyen en infracciones y las sanciones correspondientes.

Posteriormente, con la creación de la Agencia Colombiana para la Reintegración - ACR[32], se expidió la Resolución 754 de 2013 que derogó la Resolución 163 de 2011 y definió la ruta de reintegración, el servicio social y las líneas de acción, así como la competencia del funcionario que deberá suscribir el acto administrativo de la terminación del proceso de reintegración; también establece el monitoreo mediante el intercambio de información con Entidades del Estado, con el mismo reintegrado y la asesoría institucional

[32] Entidad creada mediante el Decreto 4138 del 3 de Noviembre de 2011 y que actualmente es la encargada de ejecutar la política pública de reintegración.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

a las personas desmovilizadas. Respecto del procedimiento de suspensión o pérdida de beneficios[33], determina la competencia funcional y las etapas del mismo.

De otra parte, por estar íntimamente ligada con la Política DDR, vale la pena resaltar la Ley 1448 de 2011 "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas[34] del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones, con una vigencia de diez años"; al ser una norma que estableció un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, en beneficio de las víctimas del conflicto armado[35], dentro de un marco de justicia transicional que posibilite el goce efectivo de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral con garantías de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique mediante la materialización de sus derechos constitucionales.

Así mismo, regula todo lo concerniente con ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación a las víctimas, de la población indígena y de las comunidades afro colombianas, y establece la elaboración de normas específicas a fin de respetar sus usos, costumbres y derechos colectivos. Las personas que hayan sido víctimas por hechos ocurridos antes del 1 de Enero de 1985 tienen derecho a la verdad, a medidas de reparación simbólica y a las garantías de no repetición previstas en la Ley, como parte del conglomerado social y sin necesidad de que sean individualizadas.

Dicha Ley reguló además otros temas, tales como: los derechos de las víctimas dentro de los procesos judiciales; ayuda humanitaria, atención y asistencia; reparación; de la institucionalidad para la atención y reparación a las víctimas; protección integral a los niños, niñas y adolescentes afectados y participación de las víctimas. Y en último lugar, contempló mecanismos de monitoreo y seguimiento a su cumplimiento, para lo cual ordenó

[33] Artículos 37 al 46 de la Resolución.

[34] La norma considera como víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida, a falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente; las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización; los miembros de la Fuerza Pública; los niños, niñas o adolescentes que hubieren sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad. Así mismo, no serán considerados como víctimas quienes hayan sufrido un daño en sus derechos como consecuencia de actos de delincuencia común.

[35] Personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de los Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

la conformación de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo, cuya función primordial es realizar seguimiento a los procesos de diseño, implementación y ejecución de las medidas dispuestas en esta Ley.

Ahora bien, retomando el tema de desmovilización y reintegración, con la Ley 1450 de 2011, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014", se mantiene la vigencia de los parágrafos adicionados en el anterior plan de desarrollo y se establece una oferta diferenciada para la atención económica y social de la población en proceso de reintegración, la cual será implementada por cada sector de forma articulada según la ruta de reintegración vigente. Así mismo, promueve la inclusión de los lineamientos de la política de reintegración en los niveles territoriales.

Con la aprobación del Acto Legislativo 01 de 2012[36], "Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del Artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones", se incluyeron dos artículos transitorios para la Constitución Política (66 y 67) y se definió el carácter excepcional de los instrumentos de justicia transicional, cuya finalidad es facilitar la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos, así como garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

Dispone que mediante la expedición de una Ley estatutaria, se autorice un tratamiento diferenciado para los distintos grupos armados al margen de la ley que hayan sido parte en el conflicto armado interno y también para los agentes del Estado, en relación con su participación en el mismo, estableciendo instrumentos de carácter judicial o extrajudicial que garanticen los deberes estatales de investigación y sanción.

De igual forma, el mencionado Acto Legislativo faculta para establecer una Comisión de la Verdad y definir su objeto, composición, atribuciones y funciones, mediante una Ley. Y además asigna al Fiscal General de la Nación determinar criterios de priorización para el ejercicio de la acción penal.

[36] La Honorable Corte Constitucional mediante Sentencia C-570 de 2013 declaró exequible el inciso 4 del Artículo 1, el cual permite la utilización de los criterios de selección y priorización para la investigación, juzgamiento y sanción, de los máximos responsables de graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Al respecto, dispone mediante la expedición de una Ley estatutaria, determinar criterios de selección, teniendo en cuenta la gravedad y representatividad de los casos, que permitan centrar los esfuerzos en la investigación penal de los máximos responsables de todos los delitos que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad, genocidio o crímenes de guerra cometidos de manera sistemática; establecer los casos, requisitos y condiciones en los que procedería la suspensión de la ejecución de la pena; establecer los casos en los que proceda la aplicación de sanciones extrajudiciales, de penas alternativas o de modalidades especiales de ejecución y cumplimiento de la pena; y autorizar la renuncia condicionada a la persecución judicial penal de todos los casos no seleccionados.

Así mismo, establece un tratamiento penal especial mediante la aplicación de instrumentos constitucionales, sujetos al cumplimiento de condiciones, tales como: la dejación voluntaria de las armas, el reconocimiento de responsabilidades, la contribución al esclarecimiento de la verdad y a la reparación integral de las víctimas, la liberación de secuestrados, y la desvinculación de los menores de edad reclutados ilícitamente que se encuentren en poder de los grupos armados al margen de la Ley.

Se exceptúa de la aplicación de instrumentos de justicia transicional a los grupos armados al margen de la Ley que no hayan sido parte en el conflicto armado interno, y a cualquier miembro de un grupo armado que una vez desmovilizado siga delinquiendo.

En el mismo sentido, se promulgó la Ley 1592 de 2012[37] "Por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 975 de 2005". Esta norma contiene disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la Ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios", con una vigencia de diez (10) años. Además regula lo concerniente a la investigación, procesamiento, sanción y beneficios judiciales de las personas vinculadas a dichos grupos armados, como autores o partícipes de hechos delictivos cometidos durante y con ocasión de su pertenencia, que hubieren decidido desmovilizarse y contribuir decisivamente a la reconciliación nacional, aplicando criterios de priorización en la investigación y el juzgamiento de esas conductas.

[37] Reglamentada mediante Decreto 3011 del 26 de Diciembre de 2013.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Se establece que la interpretación y aplicación de las disposiciones deberá realizarse de conformidad con las normas constitucionales y los tratados internacionales ratificados por Colombia. Por otro lado, realiza una distinción de la reintegración a la vida civil de las personas que puedan ser favorecidas con indulto o cualquier otro beneficio jurídico establecido en la Ley 418 de 1997 y las normas que la modifican, prorrogan o adicionan, las cuales se regirán por lo dispuesto en dicha Ley. En el caso de la reintegración a la vida civil de quienes se sometan a los procedimientos que trata la Ley, se regirá exclusivamente por lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011.

Igualmente, la Ley 1592 de 2012 adiciona a la 975 de 2005, en diversos temas, tales como: el enfoque diferencial, donde se reconoce la existencia de poblaciones con características particulares en razón de edad, género, raza, etnia, orientación sexual y condición de discapacidad; por lo tanto, la participación de las víctimas en el proceso penal especial, así como en el proceso judicial y la investigación que se realice deberán contar con dicho enfoque, sin perjuicio de la aplicación de criterios de priorización.

Así mismo, consagra de manera expresa los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación integral, otorgando competencia a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y/o la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, para adoptar las medidas articuladas de rehabilitación, restitución, indemnización, satisfacción y garantías de no repetición, según corresponda por el hecho victimizante, de conformidad con el modelo de reparación contemplado en la Ley 1448 de 2011 y sus normas complementarias.

Se incluyen seis causales de terminación de un proceso de Justicia y Paz y de exclusión de la lista de postulados, que se relacionan con: el incumplimiento de compromisos, de requisitos de elegibilidad, entrega de bienes adquiridos y conducta del postulado con ocasión de la pertenencia al grupo ilegal y después de su desmovilización. También le otorga al postulado la facultad de presentar voluntariamente la renuncia al proceso de Justicia y Paz y exclusión de la lista de postulados, en cualquier momento del proceso, incluso antes de realizar la diligencia de versión libre.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Se establece la vocación reparadora de los bienes entregados, ofrecidos o denunciados por los postulados, es decir, que tengan la capacidad para reparar de manera efectiva a las víctimas. Se entienden como bienes sin vocación reparadora, los que no puedan ser identificados e individualizados, así como, aquellos cuya administración o saneamiento resulte en perjuicio del derecho de las víctimas a la reparación integral.

Además, estipula la competencia del magistrado de control de garantías de las Salas de Justicia y Paz para determinar la vocación reparadora de un bien, el cual será entregado para su administración a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas - Fondo para la Reparación de las Víctimas.

En este sentido, se incluyó el deber de los postulados de contribuir a la reparación integral de las víctimas, mediante la entrega, ofrecimiento o denuncia de todos los bienes adquiridos por ellos o por el grupo armado al margen de la Ley durante y con ocasión de su pertenencia al mismo, de forma directa o por interpuesta persona.

Así mismo, se facultó a la Fiscalía General de la Nación para implementar las medidas necesarias para perseguir los bienes que no hayan sido entregados, ofrecidos o denunciados por los postulados. Y de igual manera, para adoptar mediante Resolución el "Plan Integral de Investigación Priorizada".

En el tema de extinción de dominio, dispone que sean objeto de esta medida los bienes entregados, ofrecidos o denunciados por los postulados para contribuir a la reparación de las víctimas, así como aquellos identificados por la Fiscalía en el curso de las investigaciones. Así mismo, establece que se podrá extinguir el derecho de dominio de los bienes, aunque sean objeto de sucesión por causa de muerte o su titularidad esté en cabeza de los herederos de los postulados, el cual recaerá sobre los derechos reales principales y accesorios que tenga el bien, y sobre sus frutos y rendimientos.

Igualmente, se incluyó el beneficio de sustitución de la medida de aseguramiento, previo el cumplimiento de requisitos de permanencia en establecimiento carcelario no menor a ocho (8) años, participación del postulado en actividades de resocialización, en el esclarecimiento de la verdad, no haber cometido delitos dolosos después de la desmovilización y entregar bienes para la reparación de las víctimas. Del mismo modo,

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

contempló la suspensión condicional de la ejecución de la pena impuesta en justicia ordinaria, siempre que las conductas que dieron lugar a la condena hubieren sido cometidas durante y con ocasión de su pertenencia al grupo armado al margen de la Ley.

La Ley 1592 también dispuso que en el evento en que el condenado incumpla alguno de los compromisos u obligaciones determinados en la sentencia, se revocará el beneficio de la pena alternativa y, en consecuencia, deberá cumplir la sanción principal y las accesorias que le hayan sido impuestas anteriormente.

Otro aspecto importante, es el relacionado con el deber judicial de memoria que ordena a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, por medio de la correspondiente Secretaría, organizar, sistematizar y conservar los archivos de los hechos y circunstancias relacionados con las conductas de las personas objeto de cualquiera de las medidas de que trata la Ley, con el fin de garantizar los derechos de las víctimas a la verdad y preservar la memoria judicial, el acceso público a los registros de casos ejecutoriados y disponer de los medios necesarios para divulgar la verdad de lo acontecido, en coordinación con el Centro de Memoria Histórica, a quien deberá remitir copia de estos registros.

En cuanto a la vigencia, derogatorias y ámbito de aplicación temporal de los beneficios, dispone que para el caso de los desmovilizados colectivos en el marco de acuerdos de paz con el Gobierno Nacional, se aplicará únicamente a hechos ocurridos con anterioridad a la fecha de su desmovilización. Y en relación con los desmovilizados individuales, es decir, aquellos cuyo acto de desmovilización sea certificado por el Comité Operativo para la Dejación de las Armas (CODA), el procedimiento y los beneficios consagrados en la Ley se aplicarán únicamente a hechos sucedidos previamente a su desmovilización y en todo caso con anterioridad al 31 de Diciembre de 2012.

Con relación al Acto Legislativo 02 de 2012, que modificó tres artículos de la Constitución (116, 152 y 221) relacionados con el juzgamiento penal de los militares: excluyó del conocimiento de la justicia castrense los crímenes de lesa humanidad**,** el genocidio, la desaparición forzada, la ejecución extrajudicial, la violencia sexual, la tortura y el desplazamiento forzado; sin embargo, fue declarado inexequible por la H. Corte Constitucional, en decisión del pasado mes de Octubre de 2013, mediante Sentencia C-740.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

De igual forma, se crea un Tribunal de Garantías Penales, que servirá de juez de control de garantías en cualquier investigación o proceso contra miembros de la Fuerza Pública y dirimirá los conflictos de competencia que existan entre las jurisdicciones ordinaria y penal. Así mismo, otorga facultades a la Fiscalía General de la Nación y a la Justicia Penal Militar para que en el término de un año, determinen cuáles procesos contra militares debe conocer la jurisdicción ordinaria y cuáles la castrense.

En último lugar, el Decreto 3011 de 2013 "Por el cual se reglamentan las Leyes 975 de 2005, 1448 de 2011 y 1592 de 2012", establece el marco general del proceso penal especial de Justicia y Paz, en el que sobresalen, la naturaleza del proceso, la coherencia externa de los mecanismos, la participación de las víctimas, la investigación y juzgamiento del proceso penal, el enfoque diferencial, el marco interpretativo y el deber de informar sobre el cumplimiento de requisitos por parte de las Entidades públicas.

3. GESTIÓN Y RESULTADOS DE LOS PROCESOS DE DESARME, DESMOVILIZACIÓN Y REINTEGRACIÓN (DDR)

3.1. Procesos de Desarme y Desmovilización

Estos procesos son ejecutados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), la cual se encarga de las desmovilizaciones colectivas y su correspondiente proceso de desarme, y por el Ministerio de Defensa que tiene bajo su responsabilidad la desmovilización y desarme de las personas que de manera individual y voluntaria, deciden desmovilizarse de los GAOML.

3.1.1. Oficina del Alto Comisionado para la Paz - OACP

El Alto Comisionado para la Paz es un(a) asesor(a) del gobierno designado directamente por el Presidente de la República, que orienta al primer mandatario frente a acciones relacionadas con la búsqueda negociada de acuerdos de paz. Tiene entre sus principales funciones verificar la voluntad real de paz de los actores armados, con el fin de determinar la formalización de diálogos y celebración de este tipo de acuerdos. Como

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

representante del Presidente, define los términos de la negociación, dirige los diálogos y firma acuerdos con los voceros y representantes de los grupos alzados en armas, tendientes a buscar la reinserción o reintegración de sus integrantes a la vida civil.

Para efecto de su funcionamiento cuenta con el Fondo de Programas Especiales para la Paz - Fondo Paz, cuyo objeto es la *"Financiación de programas de paz encaminados a fomentar la reincorporación a la vida civil de los grupos alzados en armas que demuestren su voluntad de incorporarse a la vida civil mediante su desmovilización y la dejación de armas"*[38], así como, asumir los gastos operativos y logísticos requeridos para iniciar acercamientos, diálogos y negociaciones con los grupos armados[39].

De acuerdo con la implementación de la política pública de DDR, esta Oficina tiene a su cargo los procesos colectivos de desmovilización, los cuales durante el período analizado, correspondieron a los adelantados con las AUC. Para tal efecto, se desarrollaron diversas fases de atención que consistieron en: a) coordinación[40], b) sensibilización[41], c) logística[42], d) concentración[43], e) desmovilización[44] y f) retorno[45].

Durante el período 2003-2007, se desmovilizaron 32.210 personas pertenecientes a los diferentes bloques de las AUC, especialmente, en 2005 con 32% y 2006 con 56%, (Cuadro 3). El mayor número de miembros de este grupo armado pertenecía al Bloque Mineros con 2.789 personas (8,7%), seguido del Bloque Norte - La Mesa - Valledupar con 2.544 (7,9%), Bloque Central con 2.519 (7,8%), Bloque Norte - El Copey - Chimila con 2.215 (6,9%), Bloque Héroes de Granada con 2.033 (6,3%), Frentes Nordeste Antioqueño,

---

[38] Artículo 10 de la Ley 368 de 1997.
[39] Decreto 2429 de 1997.
[40] De acuerdo con la información suministrada por la Entidad, en el Oficio 2013ER0093395 de Agosto 28 de 2013, dicha fase consistió en definir el lugar de concentración o ZUT (Zona de Ubicación Temporal), posteriormente, se elaboró un cronograma de actividades del proceso, estableciendo tiempos de ejecución.
[41] Ibid. Con una duración aproximada de un mes, con el objetivo de sensibilizar y concienciar a las autoridades públicas sobre la importancia del retorno y la seguridad institucional en las regiones, y contar con su aval y participación en la consolidación del proceso.
[42] Ibid. Estuvo a cargo de Fondo Paz y consistió en la valoración de las condiciones de infraestructura existentes para efectuar el proceso de concertación.
[43] Ibid. La duración dependió de la cantidad de personas que se desmovilizaron y contó con una oferta de asistencia médica. Se realizaron las siguientes actividades: traslado de la tropa a la ZUT, llegada a la ZUT, recepción y aseguramiento de armamento, entrega de bienes, toma inicial de datos y entrega de kits de aseo y circuito jurídico.
[44] Ibid. Consistió básicamente en la ceremonia de desmovilización, de carácter simbólico, que se realizó el último día de concentración con el acto de entrega de armas.
[45] Ibid. El retorno fue organizado de acuerdo con la información de destino aportada por cada desmovilizado en la encuesta SAME (Sistema de Acompañamiento, Monitoreo y Evaluación) y dependía de la voluntad de cada uno.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Bajo Cauca y Magdalena Medio con 1.922 (6%), Frentes Héroes del Llano y Héroes del Guaviare con 1.765 (5,5%), Bloque Catatumbo con 1.434 (4,5%), Bloque Resistencia Tayrona con 1.166 (3,6%) y Bloque Centauros con 1.134 (3,5%), entre los principales.

Cuadro 3

NÚMERO DE DESMOVILIZADOS COLECTIVOS AUC 2003-2007

AÑO	No. Desmovilizados	%
2003	1.035	3,2%
2004	2.645	8,2%
2005	10.417	32,3%
2006	17.959	55,8%
2007	154	0,5%
TOTAL	**32.210**	**100%**

Fuente: OACP. Cálculos CGR/ DES-DJS

En relación con el material de guerra y equipos de comunicación, se determinó que estos grupos entregaron al momento de su desmovilización 17.563 armas, de las cuales 77% eran largas[46], 16% cortas[47] y 7% de apoyo[48]; 2.606.506 unidades de munición de diferentes calibres; 12.580 granadas y 1.803 radios de comunicación. A partir de estas cifras, puede inferirse que se entregó un arma por cada 2 desmovilizados, un radio por cada 18 y 81 unidades de munición por cada persona que ingresó al proceso.

Los Bloques de las AUC que mayor material de guerra entregaron fueron Pavarandó y Dabeiba del Bloque Elmer Cárdenas con 11,1%, seguido por Catatumbo con 11%, Héroes del Llano y Héroes del Guaviare con 7%, Centauros con 6%, Nordeste Antioqueño y Norte - La Mesa con 5,4% cada uno, Mineros con 5,3%, Libertadores del Sur con 4,7% y Héroes de Granada con 4%.

Ahora bien, los bienes entregados en ese momento alcanzaron un total de 160, de los cuales 72% correspondió a vehículos, 18% motocicletas, 3% motores y máquinas de coser cada uno, 2% inmuebles y 1% lanchas y aeronaves cada uno. Los Bloques que contribuyeron con esta devolución fueron Héroes del Llano y Héroes del Guaviare (19%),

[46] Comprenden a fusil, rifle o escopeta.
[47] Revólver y pistola.
[48] Entre ellas se destacan ametralladoras, lanzagranadas y morteros.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Centauros (11%), Libertadores del Sur (10%), Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio (9%), Norte - Chimila - El Copey (7%), Mineros (6%) y Norte - La Mesa y Vencedores de Arauca (5%), cada uno.

Presupuesto

Durante el período 2006- Junio de 2014, el Fondo Paz ejecutó $305.976 millones (precios de 2013), para efectuar desmovilizaciones colectivas y adelantar diálogos y negociaciones con grupos armados organizados al margen de la Ley.

Cuadro 4

PRESUPUESTO EJECUTADO FONDO PAZ PARA DESMOVILIZACIONES COLECTIVAS Y NEGOCIACIONES CON GAOML 2006 - JUNIO DE 2014 (Millones de $ de 2013)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*	TOTAL
Pres. Ejecutado	160.712	42.365	5.946	12.271	4.983	4.482	15.703	37.722	21.792	**305.976**
%	52,5%	13,8%	1,9%	4,0%	1,6%	1,5%	5,1%	12,3%	7,1%	**100%**

Fuente: Fondo Paz. Cálculos CGR/ DES-DJS
*Ejecución con corte 30 de Junio de 2014

Para efecto de determinar con exactitud el monto destinado a cada línea de atención definida en el Programa, y así determinar los costos por fase y por desmovilizado, se solicitó información desagregada a Fondo Paz. Sin embargo, con los reportes suministrados por la Entidad, solo fue posible conocer con este detalle 8% del total ejecutado durante el período ($25.325 millones a precios de 2013), en consecuencia, no pueden inferirse resultados para la generalidad de la información.

No obstante, vale resaltar que los años 2006 y 2007 fueron los de mayor ejecución, situación concordante con la terminación del proceso de desmovilización de las AUC. Si se tiene en cuenta lo invertido durante estos años ($203.077 millones) y se contrasta con el número de desmovilizados en ese mismo período (18.113), se obtiene que en promedio el costo de atención por persona fue $11 millones.

Ahora bien, es importante tener en cuenta que entre 2012 y Junio de 2014 se incrementó la destinación de recursos, con ocasión del proceso de negociación que se está

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

realizando actualmente con las FARC y de los acercamientos que se han adelantado con el ELN, por valor de $75.217 millones (25% del total).

Durante el periodo 2007-2010, Fondo Paz suscribió contratos de encargo fiduciario[49] con Fiduprevisora S.A.[50], por $197.193 millones con el objeto de que: *"los administre, elabore los convenios y contratos y realice los pagos que el Fideicomitente le indique, con cargo a los recursos administrados, de acuerdo con los términos y condiciones establecidos en este documento, con la finalidad de crear un instrumento de apoyo ágil, eficiente y seguro para el adecuado cumplimiento de los programas, funciones y objeto que la ley le ha asignado al Fondo de Programas Especiales para la Paz"*. Esto significa, que 89% del total de recursos destinados en este período se ejecutaron mediante esta modalidad financiera, generando un costo de administración de 1% sobre pagos efectuados ($1.972 millones).

Adicionalmente, entre 2006 y 2013 se suscribieron convenios con organismos internacionales y convenios interadministrativos por $67.229 millones (26% del total Ejecutado), entre los que sobresalen el celebrado con la Secretaría Convenio Andrés Bello - SECAB por $61.650 millones (92%), con el objetivo de brindar cooperación y asistencia para el desarrollo y ejecución de los proyectos del Fondo, especialmente en lo relacionado con el pago de ayuda humanitaria a los desmovilizados de las AUC y con todas las actividades necesarias para la adquisición de los bienes y servicios requeridos para la generación de condiciones propicias para los acercamientos, diálogos y negociaciones con grupos armados organizados al margen de la Ley. El costo de administración de este convenio fue de 1,5% sobre pagos efectuados ($925 millones).

También vale mencionar el convenio firmado con la Agencia Logística de las Fuerzas Militares por $4.192 Millones (6%), para garantizar la alimentación y el apoyo logístico necesario para que los miembros de las AUC se desmovilizaran, e igualmente,

[49] Mediante la celebración de este contrato, el Fideicomitente encomienda a una sociedad fiduciaria la administración de bienes, o los entrega para la ejecución de determinadas actividades, de acuerdo con la finalidad e instrucciones previstas en el contrato. El encargo fiduciario únicamente comporta la entrega de bienes, pero no la transferencia de la propiedad.
[50] Fiduprevisora S.A. realiza la administración de recursos provenientes del Estado, mediante un contrato en el cual el fideicomitente es una Entidad pública. Por lo general es un Encargo Fiduciario, salvo en las excepciones contempladas por la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y sus decretos modificatorios o reglamentarios.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

para que la Fuerza Aérea Colombiana - FAC, efectuara el transporte de pasajeros y el traslado y concentración del material de guerra entregado por esta agrupación ilegal.

3.1.2. Ministerio de Defensa Nacional - MDN

A cargo de este Ministerio se encuentra el proceso de Desarme y Desmovilización individual, el cual consiste en que la persona puede presentarse ante una autoridad, manifestando que pertenecía a un GAOML y tiene voluntad de desmovilizarse. A partir de ese momento, es remitida a una unidad de la Fuerza Pública, en donde se realiza el trámite del expediente administrativo al Grupo de Atención Humanitaria al Desmovilizado (GAHD), quien informa a la Fiscalía General de la Nación sobre la presentación de dicha persona. Si se trata de un menor de edad desvinculado del conflicto, la autoridad receptora deberá remitirlo dentro de las siguientes 36 horas al ICBF y presentarlo ante el Comité Operativo para la Dejación de Armas (CODA) para su respectiva certificación.

Posteriormente, se entregan ayudas inmediatas que comprenden: alojamiento, alimentación, kit de aseo y vestuario, con el objetivo de cubrir sus necesidades básicas. Luego reciben documentación y son trasladados a Hogares de Paz[51], en donde permanecen hasta que se logre la plena identificación de la persona, se adelanten entrevistas para constatar su pertenencia o no al GAOML y se presenten ante el CODA.

En caso de que el desmovilizado sea certificado por el CODA, permanece en el hogar e inicia su transición hacia la Ruta de Reintegración, y durante el mes siguiente se efectúa su independización, una vez la ACR realice el primer pago. Y si el desmovilizado no es certificado, dentro de las siguientes 48 horas es retirado del Hogar de Paz.

Al adoptarse la decisión de certificar o negar, se remiten comunicaciones a la FGN, la ACR o el ICBF. Igualmente, si la persona certificada colaboró con la administración de justicia o la Fuerza Pública, mediante la entrega de material bélico o información que condujo a resultados operativos, se procede al trámite correspondiente para el reconocimiento y pago de bonificaciones.

[51] En estos hogares se brindan los siguientes servicios: alojamiento, alimentación, vestuario, kit de aseo, atención en salud, atención psicosocial, recreación y deporte.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

De acuerdo con las cifras suministradas por el Ministerio de Defensa, durante el período 2006 - Junio de 2014 se desmovilizaron individualmente 18.878 personas, especialmente, ante la Fuerza Pública (89%) (Ejército 63%, Policía 12%, GADH 9% y Armada 5%), DAS (5%) e ICBF (4%) (Cuadro 5). Se destaca que el mayor número de desmovilizados se presentó entre 2007 y 2008, representando 35% del total del período de estudio; sin embargo, esta cifra ha venido disminuyendo continuamente hasta alcanzar 1.350 casos en 2012, es decir, una reducción de 61%, en relación con 2008 (3.461).

Cuadro 5

NÚMERO DE DESMOVILIZADOS INDIVIDUALES
(POR AUTORIDAD ANTE LA CUAL SE PRESENTARON)
2006 - JUNIO DE 2014

AUTORIDAD	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Junio 2014	TOTAL	Part. %
FF. MM.	2.008	2.817	3.115	2.343	2.206	1.394	1.063	1.262	623	**16.831**	**89,2%**
DAS	101	153	236	205	156	44	0	1	0	**896**	**4,7%**
ICBF	199	108	67	82	75	82	74	69	40	**796**	**4,2%**
DEFENSORÍA	74	41	20	3	6	6	2	12	0	**164**	**0,9%**
FISCALÍA	44	49	7	2	0	2	0	2	0	**106**	**0,6%**
PERSONERÍAS	30	17	16	3	3	0	0	4	0	**73**	**0,4%**
IGLESIA	4	7	0	0	0	0	0	0	0	**11**	**0,1%**
MIN-INTERIOR	0	0	0	0	0	0	1	0	0	**1**	**0,0%**
TOTAL	**2.460**	**3.192**	**3.461**	**2.638**	**2.446**	**1.528**	**1.140**	**1.350**	**663**	**18.878**	**100%**
Part. %	**13,0%**	**16,9%**	**18,3%**	**14,0%**	**13,0%**	**8,1%**	**6,0%**	**7,2%**	**3,5%**	**100%**	

Fuente: Min. Defensa - GAHD. Cálculos CGR/ DES-DJS

Se observa que el 88% de las personas desmovilizadas correspondió a adultos y 12% a menores desvinculados del conflicto; por género, 78% fueron hombres y 22% mujeres; por grupo armado, 80% provenían de las FARC, 15% del ELN y 5% de otros grupos; y por localización geográfica, 16% de los desmovilizados lo hicieron en el departamento de Cundinamarca, 11% en Antioquia, 10% en Meta, 8% en Caquetá, 7% en Valle, 5% en Cauca y Nariño, cada uno y 4% en Tolima, entre los principales.

Así mismo, estas personas señalan que se vincularon a grupos armados al margen de la Ley, por los siguientes motivos: ofrecimiento de dinero (18%), obligación (15%), sentirse importante y usar armas (14%), difícil situación económica (13%), por tener

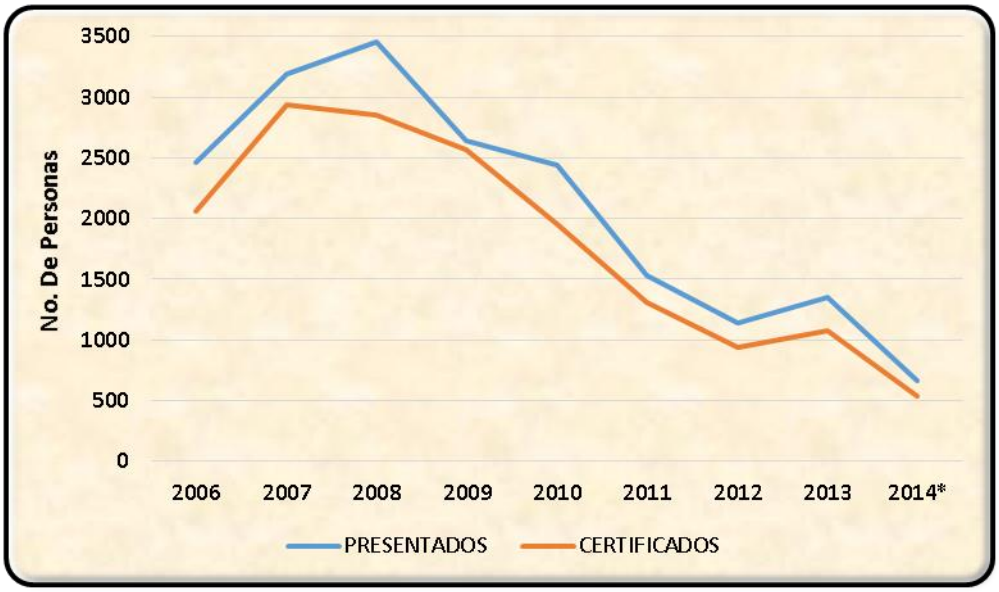
Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

familiares en la guerrilla (7%) y sentirse identificado con la ideología del grupo armado (6%), entre los más representativos.

Ahora bien, en relación con el número de certificaciones expedidas por el CODA, fueron avaladas por este Comité 16.240 personas desmovilizadas individualmente, es decir, 86% del total. Lo anterior significa que 2.638 desmovilizados no cumplieron con los requisitos exigidos para ser acogidos en el Programa, por cuanto no se comprobó su pertenencia al GAOML o su voluntariedad (Gráfica 1). El 84% de los certificados fueron adultos (13.593) y 16% menores de edad (2.647).

Gráfica 1

NÚMERO DE PERSONAS DESMOVILIZADAS INDIVIDUALMENTE PRESENTADAS Y CERTIFICADAS POR EL CODA 2006 - JUNIO DE 2014



Fuente: Min. Defensa - GAHD. Cálculos CGR DES-DJS *Con corte a Junio 30

En relación con la entrega de material de guerra y pago de bonificaciones, se encontró que durante el período analizado fueron entregadas 4.304 armas (largas, cortas y de acompañamiento), 1.768.693 municiones (largas y cortas), 2.924 materiales de intendencia (uniformes y equipo), 760 equipos de comunicaciones (radios), 123.329 Kg. de explosivos y 8.044 Kg. de alcaloides. Cabe señalar que 96% de este material fue entregado por miembros de las FARC.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Lo anterior significa, que asumiendo que únicamente los desmovilizados adultos certificados por el CODA entregaron armamento (13.593 personas), se puede estimar que cada desmovilizado entregó en promedio: 0,32 armas, 130 municiones, 0,22 materiales de intendencia, 0,06 radios, 9 kilos de explosivos y 0,6 kilos de alcaloides, es decir, que se entregó 1 arma por cada tres desmovilizados, un uniforme y equipo por cada cinco desmovilizados y un radio por cada 18 desmovilizados. Si se tienen en cuenta los menores de edad desvinculados del conflicto, los indicadores serían de: 1 arma por cada 4 desmovilizados y 1 radio por cada 21 desmovilizados.

El monto pagado en bonificaciones por la entrega de este material de guerra alcanzó $12.616 millones (a precios constantes de 2013), de los cuales, 36% se efectuó por explosivos, 28% por municiones, 27,7% por armas, 5,2% por alcaloides, 2,2% por radios y 0,5% por material de intendencia (Cuadro 6). De esta forma, se pagó en promedio $812 Mil por cada arma entregada, $371 mil por cada equipo de comunicación, $82 mil por cada kilogramo de alcaloides, $37 mil por cada kilogramo de explosivos, $22 mil por cada uniforme y equipo y $2 mil por cada munición.

Cuadro 6

VALOR PAGADO POR BONIFICACIONES A DESMOVILIZADOS INDIVIDUALES POR ENTREGA DE MATERIAL DE GUERRA Y ESTUPEFACIENTES -2006 - JUNIO DE 2014 (Millones de $ de 2013)

AÑO	Armas	Municiones	Mat. de Intendencia	Eq. de Comunicac.	Explosivos	Alcaloides	TOTAL	Part. %
2006	664	322	18	46	1.190	271	**2.510**	**19,9%**
2007	583	482	8	55	975	204	**2.307**	**18,3%**
2008	595	773	5	60	744	109	**2.285**	**18,1%**
2009	429	945	20	50	637	65	**2.144**	**17,0%**
2010	305	455	11	41	336	8	**1.157**	**9,2%**
2011	371	159	3	19	219	0	**771**	**6,1%**
2012	239	284	0	4	126	1	**654**	**5,2%**
2013	198	109	1	2	241	0	**550**	**4,4%**
Jun 2014	111	24	0	5	96	0	**237**	**1,9%**
TOTAL	**3.494**	**3.554**	**65**	**282**	**4.564**	**658**	**12.616**	**100%**
Part. %	**27,7%**	**28,2%**	**0,5%**	**2,2%**	**36,2%**	**5,2%**	**100%**	

Fuente: Min. Defensa - GAHD. Cálculos CGR DES-DJS

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

No obstante, debe mencionarse que al igual que el número de desmovilizados individuales, el monto pagado anualmente por la entrega de material de guerra, también ha venido disminuyendo considerablemente, al pasar de $2.510 millones en 2006 a $550 millones en 2012, es decir, una reducción de 78% en siete años.

Presupuesto

Respecto a los recursos ejecutados en la implementación de este programa, durante el período 2006 - Junio de 2014, el Ministerio de Defensa destinó $230.151 millones (a precios constantes de 2013) para atender a los desmovilizados individuales, distribuidos en los siguientes ítems: 47% para ayuda humanitaria, 34% para comunicaciones, 13% para bonificaciones, 4,8% para pagar la prestación de servicios personales y 1,5% para el arrendamiento de instalaciones (Cuadro 7).

Cuadro 7

MINISTERIO DE DEFENSA
PRESUPUESTO EJECUTADO PARA DESMOVILIZACIÓN INDIVIDUAL
2006 - JUNIO DE 2014 (Millones de $ de 2013)

CONCEPTO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Junio 2014	TOTAL	Part. %
Ayuda Humanitaria	18.323	13.445	22.734	16.759	13.876	4.446	6.942	5.955	5.429	**107.910**	**46,9%**
Comunicaciones	15.506	6.315	7.899	4.568	8.096	8.785	6.259	12.776	7.943	**78.146**	**34,0%**
Bonificaciones	5.319	3.844	4.776	5.314	3.738	2.808	897	2.153	573	**29.422**	**12,8%**
Servicios Personales	649	755	1.303	1.462	1.959	2.304	2.127	281	289	**11.129**	**4,8%**
Arrendamientos	165	162	277	332	436	363	349	1.191	269	**3.543**	**1,5%**
TOTAL	**39.962**	**24.522**	**36.990**	**28.435**	**28.104**	**18.706**	**16.573**	**22.356**	**14.503**	**230.151**	**100%**
Part. %	**17,4%**	**10,7%**	**16,1%**	**12,4%**	**12,2%**	**8,1%**	**7,2%**	**9,7%**	**6,3%**	**100%**	

Fuente: Min. Defensa - GAHD. Cálculos CGR DES-DJS

Es importante señalar que el valor destinado por concepto de bonificaciones incluye las mencionadas, por entrega de material de guerra, equipos de comunicaciones y narcóticos más las concedidas por: colaboración con la justicia, facilitación de desmovilizaciones, material de informática, información que conduzca a resultados operativos, insumos y sustancias químicas, instrumental quirúrgico y medicamentos, vehículos, maquinaria industrial y para minería ilegal, víveres y capacitación.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Para efecto de estimar el costo de atención por persona, se tomó el número de desmovilizados adultos que ingresaron al GAHD (16.456)[52], lo que permitió establecer un monto de $14 millones por cada desmovilizado, durante los seis meses que permanecen en el Programa, de los cuales $6,6 corresponden a la ayuda humanitaria que se brinda en los Hogares de Paz. Así mismo, se observa que la atención del grupo familiar de los desmovilizados se encuentra incluida en este valor.

3.2. Desvinculación de Niños, Niñas y Adolescentes del Conflicto Armado

3.2.1. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF

Aspectos Generales

El Programa de Atención Especializada a Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) Desvinculados de Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley comenzó a implementarse en 1999, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 418 de 1998 y sus modificaciones y en concordancia con el Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006). Igualmente, se origina como parte de los compromisos internacionales adquiridos por el país, tendientes a erradicar la violencia contra los niños, así como su reclutamiento y utilización por parte de grupos armados.

Está dirigido a los menores de edad víctimas del conflicto armado, debido a su participación en acciones de guerra orientadas por un grupo armado ilegal (inteligencia, logística o combate) y que han sido capturados o entregados voluntariamente al Estado u otra entidad nacional o internacional.

Su objetivo es restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes, apoyar sus procesos de integración familiar, social y comunitaria, prestar asistencia prioritaria y coordinar con los diferentes sectores institucionales, brindando garantías de escolaridad, formación para el trabajo y acceso a servicios de salud[53].

[52] Se excluyen 2.422 menores de edad, ya que de acuerdo con la normatividad, ellos deben ser trasladados en un lapso no mayor a 36 horas al ICBF, entidad que debe prestarles la atención correspondiente.
[53] Documento de Lineamientos Técnicos para el Programa. Noviembre 2010.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

El programa posee una estrategia de atención, la cual se desarrolla alrededor de dos dimensiones: 1. Preparación para la ciudadanía y 2. Integración social. La primera busca su reconocimiento como sujetos de derechos, responsables de su cuidado y con capacidad para formular propuestas en igualdad de condiciones frente a otros actores; y la segunda enfatiza en la construcción de su proyecto de vida, la recuperación de vínculos familiares y sociales, seguido por la generación de herramientas propias y sostenibles que permitan su autovaloración, inserción productiva y generación de ingresos.

Así mismo, comprende las fases de atención: a) Identificación y diagnóstico (valoración de los menores en los aspectos de salud física, mental, nutricional, situación psicosocial, familiar y escolaridad con el fin de proyectar acciones y promover su continuidad en el proceso), b) Intervención (atención integral para el restablecimiento de derechos[54], se adelantan acciones de vinculación y acceso a servicios de salud, ingreso, permanencia y promoción en el sistema educativo, actividades deportivas, culturales y recreativas, fortalecimiento de los vínculos familiares y procesos de capacitación), c) Preparación (acciones dirigidas a promover una vida social y productiva autónoma de los menores una vez culmine su permanencia en el programa) y d) Seguimiento (verificación de sus condiciones de integración social luego de salir del programa).

Estas fases se realizan mediante dos modalidades: Institucional y Familiar, la primera consta de tres componentes: Hogares Transitorios[55], Centros de Atención Especializada (CAE)[56] y Casas Juveniles[57], los cuales son operados por organizaciones

[54] Estos se agrupan en cuatro categorías: Existencia (salud, nutrición y situación psicosocial), Desarrollo (formación y socialización), Ciudadanía (cultura y convivencia) y Protección (situación socio-legal y familiar).

[55] Son las instituciones de ingreso al programa, cuyo objetivo es estabilizar emocionalmente a los menores y generar confianza, aquí se realiza la valoración y diagnóstico de su estado de salud, nutrición, situación psicosocial y escolar para formular planes de acción y facilitar su continuidad en el programa, también comprende talleres ocupacionales, culturales y recreativos, realización de trámites para la obtención de documentos y ubicación de sus familias, en cada hogar transitorio se atienden grupos de 30 adolescentes de ambos géneros, con una permanencia entre 30 y 60 días.

[56] En estos centros se realiza una intervención integral, que comprende acceso a servicios de salud -medicina general y especializada-, ingreso al sistema educativo, desarrollo del tiempo libre (actividades recreativas, deportivas y culturales), acompañamiento psicosocial, acercamiento con sus familiares y procesos de formación para el trabajo. Se ubica en estos centros a menores que han pasado por un Hogar Transitorio y que por condiciones de seguridad no pueden permanecer con sus familias, se atienden grupos de 30 adolescentes de ambos géneros, con una permanencia entre 8 y 12 meses.

[57] Enfatizan en los procesos de inserción social, familiar y productiva, para adolescentes que han pasado por los CAE y poseen mayores niveles de autonomía y responsabilidad, se da continuidad a su escolaridad junto al fortalecimiento de competencias laborales, pasantías y participación en proyectos productivos, al finalizar este servicio los menores podrán concluir el programa y si cumplen con los requisitos exigidos pasar a la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR), en estas casas se atienden grupos de 5 a 12 adolescentes de ambos géneros, con una permanencia de 12 meses.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

privadas sin ánimo de lucro pertenecientes al Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), cuya finalidad es ofrecer cuidados sustitutivos a los de una vida familiar. La segunda modalidad se compone de Hogares Tutores[58] y Hogares Gestores[59], servicios efectuados por familias capacitadas, que puedan garantizar un ambiente afectivo y atención integral para los menores, promoviendo su desarrollo físico y psicosocial.

Cobertura

Entre 2006 y Junio de 2014 han ingresado al programa 2.869 menores de edad desvinculados de grupos armados ilegales (Mapa 1 y Cuadro 8), de ellos 2.032 provienen de las FARC (70,8%), 505 del ELN (17,6%), 279 de las AUC y las organizaciones criminales creadas luego de su desmovilización -BACRIM- (9,7%) y 53 de Otros Grupos Armados[60] (1,8%). Por género, 1.993 corresponden a niños (69,5%) y 876 a niñas (30,5%). Y por tipo de desvinculación, en 2.537 casos fue por entrega voluntaria (88,4%)[61] y en 332 fue por captura por parte de la Fuerza Pública (11,6%).

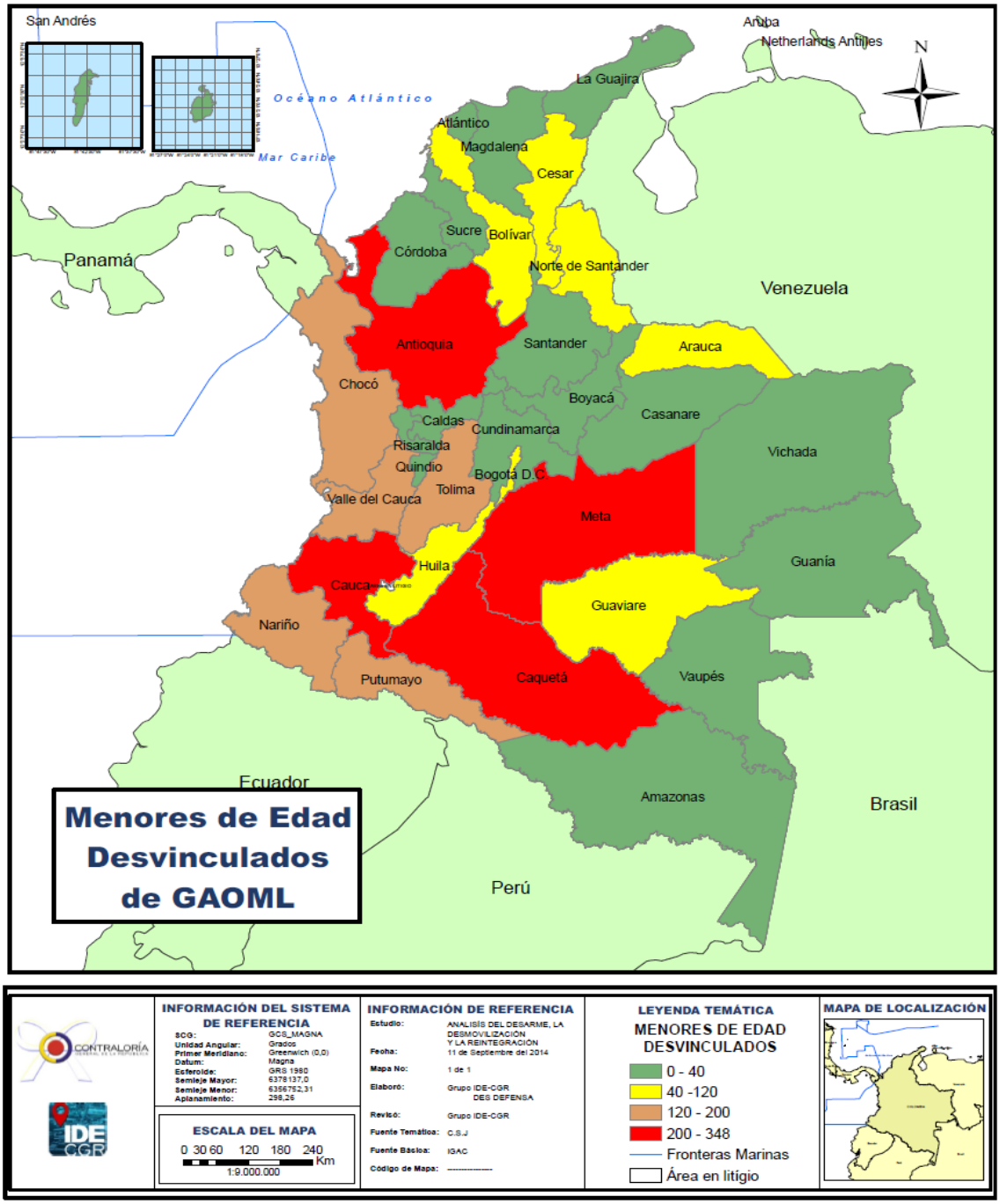
El año con mayor número de menores de edad que ingresaron al programa fue 2008 con 415 casos; sin embargo, a partir de ahí se presentó una disminución gradual hasta 2012 cuando entraron únicamente 264 menores (36,4% menos), comportamiento que también se presentó en el total de personas desmovilizadas (GAHD)[62], lo cual puede reflejar una disminución en el número de miembros de los grupos armados ilegales y/o un menor nivel de deserción al interior de los mismos.

[58] Están dirigidos a menores de 15 años o que hayan pasado por los servicios de Hogar Transitorio y CAE, con menor permanencia en los grupos armados y menor grado de conflictividad, los cuales pueden vincularse de manera voluntaria y temporal a una familia capacitada en donde se garantice su cuidado diario, acompañamiento en el proceso educativo, aprendizaje de valores y normas de convivencia, construcción de vínculos y fortalecimiento de su autoestima, Este servicio se da solamente si los menores no requieren atención especializada por trastornos de comportamiento o consumo de sustancias psicoactivas, en cada hogar tutor se atienden máximo dos menores, con una permanencia entre 6 y 12 meses.
[59] Este servicio se enfatiza en el seguimiento y acompañamiento psicosocial a la familia de origen o extensa del menor, siempre y cuando demuestre capacidades para garantizar sus derechos, en especial, los relacionados con su seguridad e integridad, los menores deben haber pasado por los anteriores tipos de servicio y mostrado condiciones suficientes para su inserción en un entorno familiar. Además comprende la asignación de un subsidio para la familia del menor con el fin de cubrir sus necesidades en materia de salud, educación y nutrición, la permanencia es entre uno y dos años.
[60] EPL, ERP, ERG y otros grupos sin identificar.
[61] De estas entregas voluntarias, 2.475 correspondieron a desmovilizaciones individuales mientras que solo 62 fueron desmovilizaciones colectivas relacionadas con el proceso de las AUC en 2006.
[62] Según cifras de Min. Defensa, el número de desmovilizados individuales pasó de 3.461 en 2008 a 1.350 en 2013.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Mapa 1

MENORES DE EDAD DESVINCULADOS DE GAOML QUE INGRESAN AL PROGRAMA DE ATENCIÓN DEL ICBF (POR DEPARTAMENTO) 2006 - JUNIO DE 2014



Fuente: ICBF. Cálculos CGR/DES-DJS

Cuadro 8

MENORES DE EDAD DESVINCULADOS DE GAOML QUE INGRESAN AL PROGRAMA DE ATENCIÓN DEL ICBF – POR GRUPO ARMADO 2006 - JUNIO DE 2014

Grupo Armado	Tipo de Desvinculación	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 Jun	TOTAL	Part. %
FARC	Voluntaria	188	263	294	205	222	176	163	223	87	1.821	63,5%
	Captura	37	12	18	13	24	28	25	36	18	211	7,4%
	Subtotal	**225**	**275**	**312**	**218**	**246**	**204**	**188**	**259**	**105**	**2.032**	**70,8%**
ELN	Voluntaria	48	60	56	71	57	39	28	45	13	417	14,5%
	Captura	21	5	10	3	4	5	9	20	11	88	3,1%
	Subtotal	**69**	**65**	**66**	**74**	**61**	**44**	**37**	**65**	**24**	**505**	**17,6%**
AUC Y BACRIM	Voluntaria	91	27	17	18	22	26	30	15	5	251	8,7%
	Captura	4	6	6	4	2	1	4	0	1	28	1,0%
	Subtotal	**95**	**33**	**23**	**22**	**24**	**27**	**34**	**15**	**6**	**279**	**9,7%**
OTROS GRUPOS	Voluntaria	6	7	13	1	7	7	2	3	2	48	1,7%
	Captura	1	0	1	0	0	0	3	0	0	5	0,2%
	Subtotal	**7**	**7**	**14**	**1**	**7**	**7**	**5**	**3**	**2**	**53**	**1,8%**
TOTAL		**396**	**380**	**415**	**315**	**338**	**282**	**264**	**342**	**137**	**2.869**	**100%**

Fuente: ICBF. Cálculos CGR DES-DJS

Por otra parte, en el periodo de estudio han salido del programa 3.150 menores de edad (9,8% más de los que ingresaron), de ellos 2.160 finalizaron su participación (68,6%), mientras que 990 lo abandonaron voluntariamente (31,4%)[63] (Cuadro 9), mostrando una alta tasa de deserción, lo cual impacta negativamente en el cumplimiento del objetivo del programa[64], como es el restablecimiento de los derechos de los menores desvinculados y contribuir a sus procesos de integración familiar y social.

Entre los menores de edad que finalizaron el programa, 1.390 (44,1%) pasaron a los programas de reintegración para adultos (PRVC del Ministerio del Interior en 2006, Alta Consejería Presidencial para la Reintegración entre 2006 y 2011 y Ruta para la Reintegración de la ACR entre 2011 y 2014, 490 (15,6%) se reintegraron a sus familias de origen, 253 (8%) pasaron a tener vida independiente[65], 11 (0,3%) a Procesos de

[63] La entidad no reportó información específica sobre las causas de retiro de estos menores.
[64] No obstante, el porcentaje de abandonos se redujo con respecto al observado entre 2002 y 2005 (44,7%).
[65] De los menores reintegrados a sus familias y con vida independiente, 234 fueron vinculados posteriormente a la Ruta para la Reintegración de la ACR.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Restablecimiento de Derechos, 9 (0,3%) al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes y 7 (0,2%) fallecieron durante su estancia en el programa.

Cuadro 9

MENORES DE EDAD DESVINCULADOS DE GAOML QUE SALEN DEL PROGRAMA DE ATENCIÓN DEL ICBF - 2006 - JUNIO DE 2014

Tipo de Salida	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 Jun	TOTAL	Part. %
Abandonaron Programa	**159**	**135**	**109**	**84**	**124**	**104**	**102**	**122**	**51**	**990**	**31,4%**
Búsqueda Activa	97	81	68	54	68	52	44	46	9	519	16,5%
Sin Información	62	54	41	30	56	52	58	76	42	471	15,0%
Finalizaron Programa	**329**	**280**	**274**	**241**	**244**	**222**	**217**	**221**	**132**	**2.160**	**68,6%**
Ruta ACR	0	0	0	0	0	29	142	129	71	371	11,8%
PRVC	140	0	0	0	0	0	0	0	0	140	4,4%
Alta Consejería Reinteg.	33	185	201	176	166	118	0	0	0	879	27,9%
Reintegro Familiar	109	59	44	47	43	48	38	76	26	490	15,6%
Vida Independiente	47	36	29	16	23	24	29	14	35	253	8,0%
Cambio a SRPA	0	0	0	0	4	0	3	2	0	9	0,3%
Cambio a PARD	0	0	0	0	5	2	4	0	0	11	0,3%
Fallecimiento	0	0	0	2	3	1	1	0	0	7	0,2%
TOTAL	**488**	**415**	**383**	**325**	**368**	**326**	**319**	**343**	**183**	**3.150**	**100%**

Fuente: ICBF. Cálculos CGR/DES-DJS

Nota: PRVC Programa para la Reincorporación a la Vida Civil, SRPA Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes y PARD Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos.

Con relación a los menores que abandonaron el programa, en 519 casos (16,5%) se les ha realizado un proceso de búsqueda activa (actividades de contacto y seguimiento) tendiente a lograr el reingreso al programa[66], mientras que en 471 (15%) no se tiene información alguna, lo cual sugiere una alta probabilidad de reincidencia en los grupos armados ilegales. Este porcentaje de abandono del programa, probablemente obedece en gran medida a que la permanencia en el mismo es voluntaria y su salida no implica sanciones o pérdida de beneficios para los menores o sus familias.

Respecto del comportamiento de las salidas a lo largo del periodo, se observa una tendencia decreciente, pese a la gran incorporación de menores al programa entre los años 2003 y 2005 como parte del proceso de desmovilización de las AUC. De esta forma, de 488 salidas en 2006 se pasó a 343 en 2013 (29,7% menos).

[66] De estos menores, 247 ingresaron después a la Ruta para la Reintegración de la ACR.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Al observar la situación actual de los 2.869 menores que ingresaron al programa, entre 2006 y Junio de 2014, se encuentra que 1.447 (50,4%) finalizaron uno o varios componentes de atención, 833 (29%) abandonaron y 589 (20,5%) continúan activos. Por otro lado, en relación con el tiempo de vinculación de quienes finalizaron el programa, 36,7% permanecieron entre un mes y un año, 33,7% entre uno y dos años y 29,6% más de dos años, arrojando una duración promedio de 554 días de vinculación al programa. Sobre este punto, debe señalarse que está influido por la edad de ingreso de los menores, la cual se concentra en el rango entre los 15 y 17 años.

Actualmente, los menores activos en el programa, se encuentran distribuidos así: 35% en Hogares Tutores, 32% en CAE, 15% en Hogares Gestores, 15% en Hogares Transitorios y 2% en Institutos de Protección, mientras que ningún menor se ubica en Casas Juveniles. De igual forma, debe señalarse que durante el periodo analizado, 813 menores beneficiarios recibieron atención especializada[67], en temas como: consumo de sustancias psicoactivas (27,8%), menores lactantes (12,4%), menores gestantes (8,1%), discapacidad[68] (7,6%), salud mental[69] (7,5%) y salud sexual y reproductiva (7,1%). Lo anterior refleja las problemáticas y el grado de vulnerabilidad de esta población, y la importancia de las medidas tendientes al restablecimiento de sus derechos.

Presupuesto

Entre 2006 y Junio de 2014, el programa ejecutó recursos del Presupuesto General de la Nación por valor de $58.301 millones (a precios constantes de 2013). De este valor, $36.513 millones (62,6%) se dirigieron a la Modalidad Institucional y $21.787 millones (37,4%) a la Modalidad Familiar.

En relación con los componentes de atención (Cuadro 10) los que contaron con mayor presupuesto fueron: los Centros de Atención Especializada (41,3%), los Hogares Tutores (26,8%), los Hogares Transitorios (14,6%) y los Hogares Gestores[70] (10,2%). En cambio, las Casas Juveniles y las Estrategias de Inserción Social y Productiva recibieron

[67] 28,3% de los menores que ingresaron al programa.
[68] Puede ser cognitiva, mental, motora o sensorial.
[69] Incluye trastornos depresivos, del sueño, del comportamiento, estrés postraumático, entre otros.
[70] A partir de 2008 esta modalidad pasó a implementar los subsidios condicionados para el cuidado de los menores.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

solo 1,5% y 2% respectivamente. Por otra parte, durante 2012 se destinaron recursos para la prevención del reclutamiento de menores de edad en las zonas de mayor intensidad del conflicto armado[71], cuya participación fue de 3,2%.

Cuadro 10

PRESUPUESTO EJECUTADO. PROGRAMA DE ATENCIÓN DEL ICBF 2006 - JUNIO DE 2014 (En Millones de $ de 2013)

Componente de Atención	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 Jun	TOTAL	Part. %
Hogares Transitorios	1.423	1.078	1.047	1.172	929	941	631	789	518	**8.529**	**14,6%**
CAE	3.755	3.095	2.981	3.088	2.751	2.466	2.562	2.011	1.392	**24.101**	**41,3%**
Casas Juveniles	206	91	112	116	117	114	116	0	0	**873**	**1,5%**
Hogares Tutores	789	1.280	1.608	1.876	2.047	2.207	2.243	1.948	1.601	**15.600**	**26,8%**
Hogares Gestores	0	0	373	483	1.609	3.121	0	211	166	**5.964**	**10,2%**
Subsidios Condicionados	149	74	0	0	0	0	0	0	0	**223**	**0,4%**
Estrat. Inserción Soc.	0	0	179	961	0	0	0	0	0	**1.140**	**2,0%**
Estrat. Prev. Reclutam.	0	0	0	0	0	0	1.871	0	0	**1.871**	**3,2%**
TOTAL	**6.323**	**5.618**	**6.301**	**7.697**	**7.454**	**8.849**	**7.423**	**4.960**	**3.676**	**58.301**	**100%**
Crec. %		**-11%**	**12%**	**22%**	**-3%**	**19%**	**-16%**	**-33%**	**-26%**		

Fuente: ICBF. Cálculos CGR/DES-DJS

Los recursos del programa mostraron una tendencia positiva durante la mayoría del periodo, llegando a su nivel más alto en 2011 ($8.849 millones), para luego disminuir considerablemente en 2013 ($4.960 millones) 44% menos. El comportamiento del presupuesto ejecutado contrastó con el de los menores que ingresaron al programa, los cuales disminuyeron a lo largo de este periodo (a excepción de 2013). El incremento en los recursos se centró en la Modalidad Familiar (Hogares Tutores y Gestores), que durante el periodo 2002-2005 había recibido recursos reducidos en comparación con la Modalidad Institucional (Hogares Transitorios, CAE y Casas Juveniles).

El programa también recibió recursos de Cooperación Internacional por $2.733 millones (a precios constantes de 2013), de estos, $2.588 millones (94,7%) provinieron de la Organización Internacional para las Migraciones, como parte de dos convenios[72], el primero relacionado con la elaboración de un "plan de atención para niños, niñas y adolescentes presuntamente no desvinculados en las desmovilizaciones de las AUC",

[71] Como parte de las estrategias establecidas en el Documento CONPES 3673 de 2010.
[72] Convenios de Cooperación con Organismo Internacional No. NAJ 486/144 y NAJ 489/196 de 2009

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

realizado entre 2003 y 2006. Y el otro dirigido al fortalecimiento de procesos de atención integral para prevenir la vulneración de los derechos de los menores.

Así mismo, se recibieron $145 millones (5,3%) de la Fundación United for Colombia relacionados con dos convenios[73] dirigidos a la rehabilitación de niños, niñas y adolescentes en condición de discapacidad, causada por minas antipersona, municiones sin explotar, artefactos explosivos improvisados y enfrentamientos armados. Sin embargo, se observa que los recursos de cooperación fueron mucho menores en comparación a los recibidos entre los años 2002 y 2005 ($32.453 millones a precios de 2013), los cuales se entregaron en el marco del proceso de desmovilización de las AUC y sirvieron para la estructuración inicial del programa de atención especializada del ICBF.

Costos del Proceso de Atención

En cuanto al costo de los componentes de atención (Gráfica 2), el más alto durante el periodo analizado, correspondió a los Centros de Atención Especializada (CAE) donde el valor mensual del cupo ascendió a $1.3 millones en 2014 (a precios constantes de 2013), seguido por los Hogares Transitorios con $1.2millones, los dos componentes pertenecientes a la modalidad institucional y que poseen mayores gastos relacionados con: a) manutención de los menores beneficiarios, b) transporte, c) programas de formación y d) actividades recreativas y culturales.

En contraste, los componentes de atención con menor costo mensual fueron los de la modalidad familiar, en el caso de los Hogares Gestores el valor mensual del cupo llegó a $0.2 millones en 2014 y en los Hogares Tutores a $0.9, dicho costo está compuesto principalmente por los subsidios para cubrir las necesidades básicas de los menores bajo cuidado de estas familias (alimentación, vestido y vivienda).

Respecto de la variación en el costo de los componentes del programa, ha sido mínima a lo largo de este periodo; el cupo mensual que registró mayor incremento en términos reales fue para los Hogares Tutores (16,1%), seguido por los CAE (11,4%), los

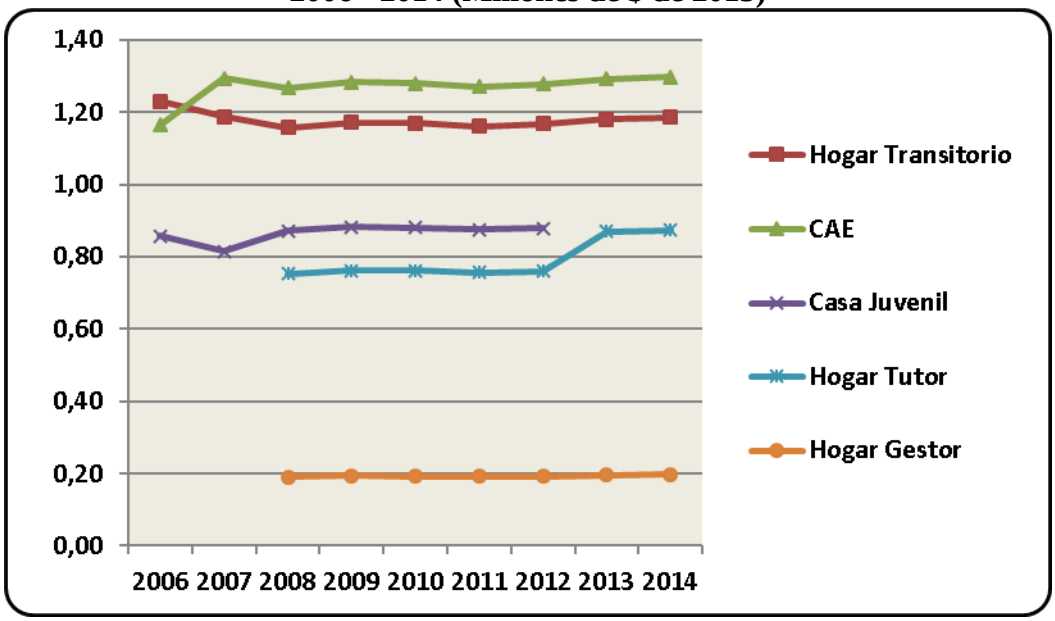
[73] Convenios de Cooperación y Aportes No. 161 y 2959 de 2012

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Hogares Gestores (3,1%) y las Casas Juveniles (2,6%)[74]. Mientras que el valor del cupo en los Hogares Transitorios presentó una leve reducción (-3,7%). Lo anterior sugeriría que se han presentado pocas modificaciones en la cantidad de servicios suministrados a los beneficiarios, en cada uno de los componentes de atención.

Gráfica 2

VALOR MENSUAL CUPO POR COMPONENTE DE ATENCIÓN PROGRAMA DE ATENCIÓN DEL ICBF 2006 - 2014 (Millones de $ de 2013)



Fuente: ICBF. Cálculos CGR/DES-DJS

Dados los valores mensuales de estos cupos y el tiempo de permanencia de los beneficiarios en cada uno de los componentes del programa[75], el costo de atención por cada menor de edad desvinculado de un grupo armado ilegal que termina exitosamente el programa, oscila entre $24,4 y $43,7 millones (a precios constantes de 2013)[76].

No obstante, dado que la mayoría de los menores que han ingresado al programa son mayores de 16 años (69%), un alto porcentaje de ellos lo ha abandonado (31,4%) y

[74] En los componentes de Hogares Tutores y Hogares Gestores, la variación de su costo es respecto al año 2008. Y en cuanto a las Casas Juveniles no se implementaron en los años 2013 y 2014 y su costo se halla actualmente en revisión por parte de la Entidad, con el fin de volver a aplicarse.

[75] Hogar Transitorio (entre 1 y 2 meses), CAE (entre 6 y 12 meses), Casa Juvenil (entre 6 y 12 meses), Hogar Tutor (entre 6 y 12 meses) y Hogar Gestor (entre 12 y 24 meses). Por ende, el tiempo de permanencia de un menor que termina exitosamente el programa de atención del ICBF puede oscilar entre 33 y 62 meses.

[76] Dicho costo correspondería a la duración mínima (33 meses) y máxima en el programa (62 meses).

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

teniendo en cuenta el tiempo promedio de permanencia (18,4 meses), conlleva a que el costo promedio de atención haya sido menor al mínimo, alcanzando un monto de $20,3 millones (a precios constantes de 2013)[77].

Por otra parte, se señala que el ICBF realizó un ejercicio de simulación de los costos totales que tendría el programa con un ingreso estimado de 2.263 menores de edad desvinculados de las FARC luego de un eventual acuerdo con el Gobierno Nacional para finalizar el conflicto armado. Este ejercicio se realizó utilizando dos escenarios: en el primero los menores ingresan individualmente distribuidos lo largo de un año y en el segundo todos los menores ingresan simultáneamente.

De esta forma, en el primer escenario el programa tendría una duración de tres años y un costo de $71,3 millones por menor desvinculado (a precios de 2013), mientras que en el segundo, la duración sería de dos años y su costo de $57,8 millones por menor desvinculado[78], siendo 18,9% más bajo que en el escenario anterior, como resultado de menores costos fijos relacionados con los temas de infraestructura, grupos de trabajo, equipos, materiales complementarios y cupos de atención.

3.3. Proceso de Reintegración

A continuación se analiza la gestión y resultados de los componentes más importantes del proceso de reintegración de las personas desmovilizadas de grupos armados al margen de la Ley. En primer lugar, se analiza la labor de la Agencia Colombiana para la Reintegración - ACR, en los aspectos de: permanencia en el proceso, apoyos económicos, seguridad, reincidencia, actividades de reintegración comunitaria, servicio social y labores de seguimiento; luego la gestión adelantada por la Unidad Nacional de Protección - UNP; por el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, a cargo de los programas de formación para el trabajo; y por el Ministerio de Educación Nacional, en materia de acceso al sistema educativo formal para la población desmovilizada y sus hijos.

[77] Este costo promedio se calcula dividiendo el presupuesto total ejecutado por el programa, durante el período revisado ($58.301 Millones) sobre el número de menores que ingresaron al mismo (2.869).
[78] En este ejercicio se contempla un fortalecimiento de los componentes de Hogar Gestor y Transitorio, así como, adecuación de nueva infraestructura, refuerzos pedagógicos, mayores actividades complementarias y un desmonte del componente de Casa Juvenil, lo cual incrementa significativamente los costos por cada menor desvinculado.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

3.3.1. Agencia Colombiana para la Reintegración - ACR

Se encuentra adscrita a la Presidencia de la República y está encargada de coordinar, asesorar y ejecutar -en conjunto con otras entidades públicas y privadas- la Ruta de Reintegración de las personas desmovilizadas de los GAOML. Adicionalmente, diseña, implementa y evalúa la política de Estado dirigida a la Reintegración social y económica de las personas o grupos armados de este tipo, que se desmovilicen voluntariamente, de manera individual o colectiva. Para ello, trabaja en coordinación con los Ministerios de Defensa, del Interior y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

La Ruta de Reintegración es el camino que cada participante en el proceso conducido por la ACR debe recorrer para reintegrarse plenamente a la vida civil. Se trata de un plan de trabajo concertado entre la Entidad y la persona en proceso de reintegración, el cual busca brindar una atención personalizada en función del proyecto de vida del individuo[79] y de las características del contexto. Las principales actividades que pueden adelantarse en desarrollo de la Ruta son: a) atención psicosocial, b) salud, c) educación, d) formación para el trabajo, e) inserción económica, f) servicio social y g) asistencia jurídica, las cuales se detallan a continuación:

Beneficiarios del proceso

De acuerdo con la información suministrada por la Entidad, entre 2003 y Junio de 2014, han ingresado 47.412 personas al proceso de Reintegración, pertenecientes en su gran mayoría a las AUC (63%), seguidas por ex miembros de las FARC (31%) (Cuadro 11). Así mismo, 58% de los beneficiarios, provenían de desmovilizaciones colectivas y 42% de desmovilizaciones individuales. También se indica que 67% de las personas que ingresaron al proceso (31.706), lo hicieron durante el período 2005-2007.

[79] Se entiende el proyecto de vida como un elemento esencial para el desarrollo de la ruta, lo cual implica asumir que la sostenibilidad del Proceso de Reintegración, en términos del arraigo en la legalidad, sólo es posible si la persona comprende que todas las actividades son unas herramientas para fomentar capacidades y activos que le permitan un ejercicio autónomo de la ciudadanía.

Cuadro 11

NÚMERO DE PERSONAS QUE HAN INGRESADO AL PROCESO DE REINTEGRACIÓN (POR GRUPO ARMADO AL QUE PERTENECÍAN) 2003 - JUNIO DE 2014

Año de Ingreso al Proceso	Grupo Armado							TOTAL	Part. %
	AUC	ELN	EPL	ERG	ERP	FARC	Sin Dato		
2003	737	0	0	0	0	1	0	**738**	**1,6%**
2004	1.794	42	2	2	1	90	0	**1.931**	**4,1%**
2005	9.200	247	5	25	5	980	0	**10.462**	**22,1%**
2006	15.413	217	13	2	12	1.176	0	**16.833**	**35,5%**
2007	1.010	581	22	10	113	2.673	2	**4.411**	**9,3%**
2008	220	320	5	65	13	2.357	1	**2.981**	**6,3%**
2009	35	435	2	3	5	2.167	0	**2.647**	**5,6%**
2010	123	366	5	7	4	1.751	0	**2.256**	**4,8%**
2011	946	201	4	3	4	1.230	0	**2.388**	**5,0%**
2012	145	138	3	3	2	870	1	**1.162**	**2,5%**
2013	36	195	1	0	0	854	1	**1.087**	**2,3%**
2014*	24	70	1	0	0	421	0	**516**	**1,1%**
TOTAL	**29.683**	**2.812**	**63**	**120**	**159**	**14.570**	**5**	**47.412**	**100%**

*Corte a Junio 30 de 2014. Fuente: ACR. Cálculos CGR/DES-DJS

Vale resaltar que los beneficiarios de este proceso, se encuentran ubicados especialmente en Antioquia (22%), Bogotá (11%), Meta (6,5%), Valle del Cauca (6%), Córdoba (5,9%), Cesar (5,5%), Santander (4,5%), Magdalena (3,6%) y Cundinamarca (3,2%) (Mapa 2), quienes en su gran mayoría son hombres (86%).

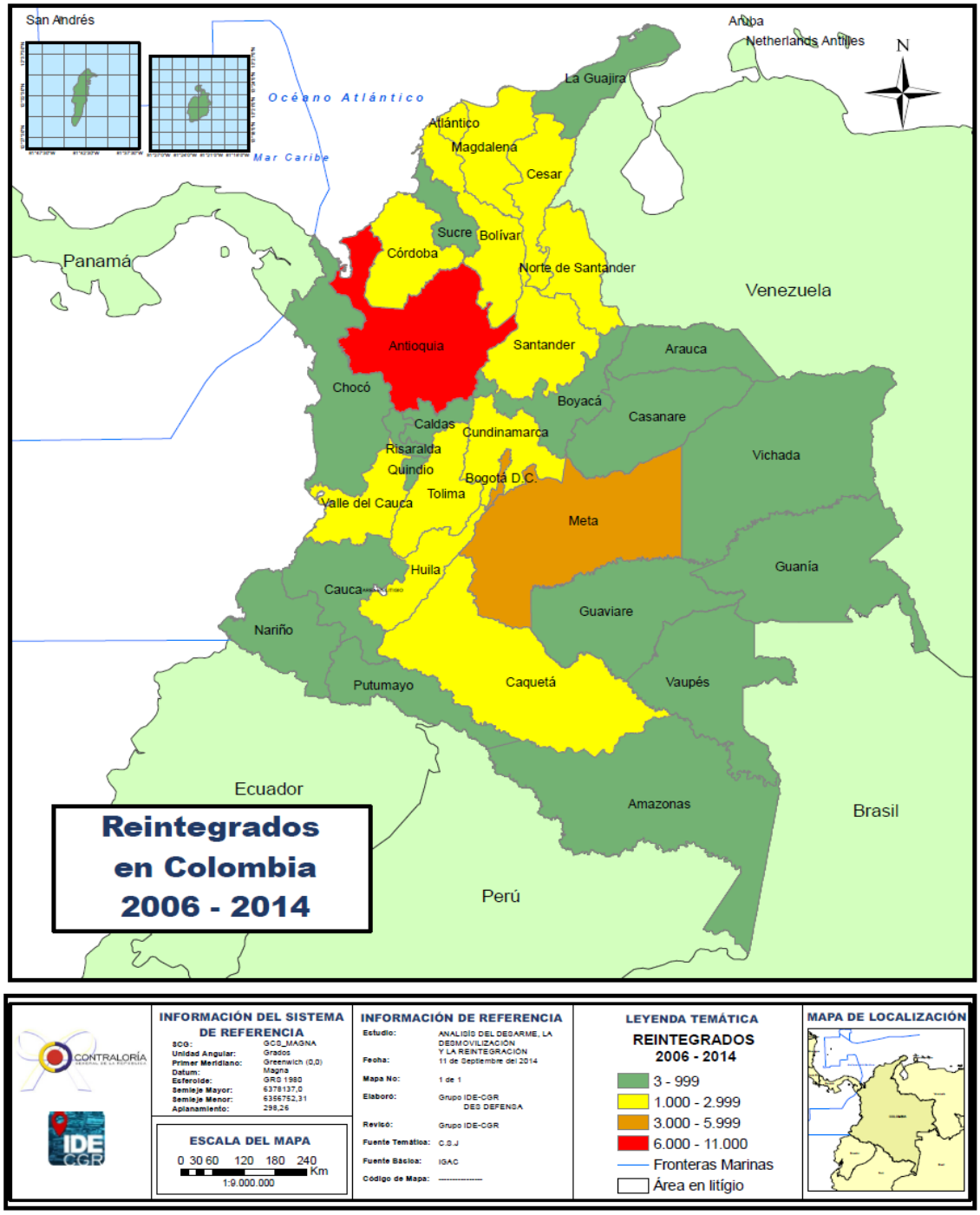
En relación con el nivel de escolaridad, se observa que 21% de los beneficiarios, reportan no tener estudios (9.790) y 4% se encontraban en proceso de alfabetización (1.842). De igual manera, 10% han cursado hasta tercer grado de básica primaria (4.836), 19% hasta grado quinto (8.900), 13% hasta séptimo grado (6.240), 9% hasta noveno grado (4.408), 5% hasta décimo grado de educación media (2.178) y 20% se han graduado como bachilleres (9.218).

De otra parte, de acuerdo con la normatividad, la ACR es competente para suspender los beneficios ante el incumplimiento de los compromisos adquiridos en el proceso de reintegración[80]. Así, entre 2008 y Junio de 2014, la Agencia suspendió beneficios a 412 personas, equivalentes a 3,2% del total de reintegrados en el mismo período. La causa principal fue por privación de la libertad (64% de los casos).**Mapa 2**

[80] Resolución 0754 de 2013, Artículos 33 a 43.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

NÚMERO DE PERSONAS QUE HAN INGRESADO AL PROCESO DE REINTEGRACIÓN (POR DEPARTAMENTO) 2006 –JUNIO DE 2014



Fuente: ACR. Cálculos CGR DES-DJS

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Además, la Entidad reporta que durante el período 2011 - Junio de 2014, 6.964 personas concluyeron su participación en el proceso, es decir, alrededor de 15% del total de personas que ingresaron, entre 2003 y Junio de 2014.

De acuerdo con la Resolución 0754 de 2013[81], las razones para concluir la participación en el proceso son: a) la culminación de la ruta de reintegración, b) la terminación de los beneficios previstos en dicha Resolución, c) la renuncia voluntaria al proceso de reintegración (siempre y cuando no se encuentre incurso en una causal de pérdida de beneficios) y d) la pérdida de beneficios del proceso de reintegración. Al respecto, se observa que 82,5% de los que concluyeron su participación correspondió a culminación de la ruta (5.744 personas) y 16,4% a retiro voluntario (1.144 personas), lo anterior señala que existe un alto porcentaje de permanencia en el proceso, así como el cumplimiento de las actividades y compromisos que comprenden la Ruta de Reintegración.

Presupuesto

Durante el periodo 2006 - Junio de 2014, se han ejecutado $1,41 billones (a precios constantes de 2013), para efectuar el proceso de reintegración de personas desvinculadas de grupos armados organizados al margen de la Ley (Cuadro 12).

Del total del presupuesto ejecutado, la mayor parte correspondió a transferencias (95,4%) que incluyen especialmente los apoyos económicos mensuales para las personas en proceso de reintegración, seguido por los gastos de personal de la Entidad (2,7%), los gastos generales -adquisición de bienes y servicios para su funcionamiento- (1,1%) y en menor medida los proyectos de inversión (0,8%). Por otro lado, los años con mayores porcentajes de recursos ejecutados fueron 2009 y 2010 (14% cada uno), en los cuales se concentró un gran número de personas vinculadas al proceso.

[81] Ibíd. Artículo 18.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Cuadro 12

PRESUPUESTO EJECUTADO PARA EL PROCESO DE REINTEGRACIÓN 2006 - JUNIO DE 2014 (Millones de $ de 2013)

CONCEPTO	2006*	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014**	TOTAL	Part. %
Funcionamiento	125.166	175.920	194.621	198.232	197.437	141.069	139.355	140.693	87.963	**1.400.456**	**99,2%**
G. Personal	0	0	0	0	0	0	0	23.734	14.683	**38.417**	**2,7%**
G. Generales	0	0	0	0	0	0	0	9.562	5.972	**15.534**	**1,1%**
Transferencias	125.166	175.920	194.621	198.232	197.437	141.069	139.355	107.397	67.308	**1.346.505**	**95,4%**
Inversión	0	0	0	0	0	4.121	44	3.966	3.020	**11.151**	**0,8%**
TOTAL	**125.166**	**175.920**	**194.621**	**198.232**	**197.437**	**145.190**	**139.399**	**144.659**	**90.983**	**1.411.607**	**100%**
Part. %	**8,9%**	**12,5%**	**13,8%**	**14,0%**	**14,0%**	**10,3%**	**9,9%**	**10,2%**	**6,4%**		

Fuente: ACR con base a información SIIF - Min. Hacienda. Cálculos CGR DES-DJS
*La información corresponde a la ejecución del Programa de Reincorporación a la Vida Civil (PRVC), manejado por el Ministerio del Interior y de Justicia hasta 2006.
** La información es con corte a Junio 30 de 2014.

De acuerdo con la información suministrada por la Entidad, no se cuenta con desagregación del gasto, para cada uno de los componentes de atención[82]. Sin embargo, si se tiene en cuenta que el proceso de reintegración tiene un promedio de duración de siete (7) años[83], el costo promedio de intervención es de $33,8 millones por persona[84].

Beneficios Económicos del Proceso de Reintegración

Para avanzar en la inclusión social de las personas que ingresan a la Ruta, la Agencia, brinda un apoyo económico que puede alcanzar hasta $480 mil mensuales, sujeto al cumplimiento mínimo de 90% de los compromisos señalados cada mes, de acuerdo con su Ruta de Reintegración, dentro de los componentes de acompañamiento psicosocial, educación y formación para el trabajo ($160 mil por cada uno)[85].

El acompañamiento psicosocial resulta esencial en el proceso de Reintegración, por cuanto el desmovilizado cuenta con acompañamiento permanente para elaborar un plan de

[82] Respuesta Oficio 2013ER0087126 de Agosto 14 de 2013, Pág. 9 y 2013ER0120424 de Octubre 17 de 2013, Pág. 4.
[83] Respuesta Oficio 2013ER0087126 de Agosto 14 de 2013, Pág. 12.
[84] Para efecto del cálculo del costo promedio, se tomó el monto del presupuesto ejecutado durante el período 2005-Junio de 2014 ($1,51 Billones a precios de 2013) y el número de personas que ingresaron al proceso de reintegración en el mismo período (44.743). El análisis incluye 2005, toda vez que en este año se incorporaron al proceso 10.462 personas provenientes de la desmovilización colectiva de las AUC, que fueron beneficiarias a lo largo del período analizado, dado que como ya se mencionó la duración promedio del proceso es de siete años.
[85] Resolución 0754 de 2013, Artículos 16 y 17.

trabajo personal, a partir del reconocimiento de sus necesidades e intereses particulares que le permitan mejorar sus condiciones de vida y las de su grupo familiar. Es importante mencionar que mediante esta intervención se busca desarrollar capacidades que permitan la construcción de un proyecto de vida, para la superación de la situación de vulnerabilidad y el tránsito hacia el ejercicio autónomo de la ciudadanía[86].

El componente de gestión en educación está orientado a promover el acceso, la permanencia y el avance de la persona en proceso de reintegración dentro del sistema educativo formal. Ahora bien, en relación con el de formación para el trabajo, está encaminado al acceso, permanencia y promoción en programas de formación que impliquen el dominio operacional e instrumental de una ocupación determinada, la apropiación de un saber técnico o tecnológico y la capacidad de adaptación a los cambios constantes en las actividades productivas.

Es así como, entre 2008 y Junio de 2014, un gran número de personas en proceso de reintegración se ha beneficiado con este apoyo económico (Cuadro 13). En el período revisado, se atendió anualmente un promedio de 31.347 personas en acompañamiento psicosocial, 13.791 en educación y 7.145 en formación para el trabajo.

Cuadro 13

PERSONAS ATENDIDAS POR LA ACR
CON APOYO ECONÓMICO (POR COMPONENTE)
2008 - Junio de 2014

Componente de Atención	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Junio 2014
Acompañamiento Psicosocial	30.986	34.011	32.725	32.418	32.809	30.700	25.777
Educación	5.336	25.681	23.602	18.011	10.459	7.814	5.636
Formación para el Trabajo	11.062	10.885	10.129	7.384	3.210	4.500	2.843

Fuente: ACR

[86] Ibíd. Artículo 4.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

En este orden de ideas, si se tiene en cuenta el monto del apoyo para cada vigencia analizada[87], y suponiendo que todas las personas cumplieron con los requisitos establecidos y se beneficiaron durante la totalidad de cada año; se estima que a precios constantes de 2013, se destinaron $649.272 millones para este incentivo económico, durante el periodo de estudio; lo cual equivale a 58% del presupuesto total ejecutado por la Agencia (Cuadro 14). Para atender el beneficio por acompañamiento psicosocial se asignó 59% de estos recursos, para educación 27% y para formación para el trabajo 14%.

Cuadro 14

ESTIMACIÓN VALOR PAGADO POR LA ACR POR CONCEPTO DE APOYO ECONÓMICO (POR COMPONENTE) 2008 - Junio de 2014 (Millones de $ de 2013)

Componente de Atención	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Junio 2014	TOTAL
Acompañamiento Psicosocial	56.509	60.809	56.708	64.991	64.210	58.944	24.126	**386.297**
Educación	9.731	45.916	40.899	36.108	20.469	15.003	5.275	**173.401**
Formación para el Trabajo	20.174	19.462	17.552	14.803	6.282	8.640	2.661	**89.574**
TOTAL	**86.413**	**126.186**	**115.160**	**115.902**	**90.962**	**82.587**	**32.062**	**649.272**
Presupuesto ACR	**194.621**	**198.232**	**197.437**	**145.190**	**139.399**	**144.659**	**90.983**	**1.110.521**
% Estimado	**44%**	**64%**	**58%**	**80%**	**65%**	**57%**	**35%**	**58%**

Fuente: ACR. Cálculos CGR/DES-DJS

Planes de Negocio

Un aspecto fundamental en la Ruta de Reintegración es el relacionado con la formulación e implementación de proyectos productivos, cuyo propósito es contribuir a la sostenibilidad económica del núcleo familiar de las personas en proceso de reintegración. Así, durante el período 2004 - Junio de 2014, se beneficiaron 9.691 personas mediante este componente de atención, con una inversión de $57.418 millones (a precios de 2013), es decir, un costo promedio de $5,92 millones por persona. Vale resaltar que los años con

[87] Para 2008 se encontraba vigente el Memorando Instructivo de 08-07 de 2007, publicado en el Diario Oficial No. 46.770 de 3 de Octubre de 2007, para 2009 y 2010 la Resolución 008 de 2009 (Artículo 39), Para 2011 y 2012 la Resolución 0163 de 2011 (Artículo 19) y para 2013 y 2014 la Resolución 0754 de 2013 (Artículo 17).

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

mayor destinación de recursos por este concepto, fueron 2006 y 2005, alcanzando $17.600 millones (31%) y $14.151 millones (25%), respectivamente.

Ahora bien, al observar la localización geográfica de estos proyectos productivos se encuentra que 22% correspondieron a la ciudad de Bogotá, 21% al departamento de Antioquia, 12% a Córdoba, 7% a Magdalena, 5% a Meta, 4% a Cundinamarca, 3,2% a Cesar y 3,1% a Santander, entre los más importantes.

Por otra parte, se indica que 86% de los proyectos financiados por la Agencia, se entregaron a hombres, y los grupos armados ilegales a los que pertenecían eran las AUC con 63%, seguido de FARC con 30% y ELN con 6,3%.

En relación con el estado de la Unidad de Negocio, se observa que a Junio de 2014, 32% se encuentra cerrada, 22% en operación y 3,6% en situación de riesgo. Sin embargo, es importante señalar que en 42,4% (4.108) de las Unidades, no se conoce su estado, situación preocupante, ya que refleja debilidades en la labor de seguimiento y no permite medir el impacto en la implementación de estos proyectos.

Ahora bien, si se tiene en cuenta que durante el período analizado, los recursos destinados para este propósito correspondieron solamente a 3,1% del presupuesto total ejecutado por la Agencia, podría inferirse que este aspecto no se ha considerado como prioritario en el desarrollo de la Ruta de Reintegración.

Planta de Personal y Reintegradores

La planta de personal de la Agencia se estableció a finales de 2011, con la expedición del Decreto 4139 del 3 de Noviembre de 2011, derogado por el Decreto 4975 del 30 de Diciembre de 2011, que creó 427 cargos, de los cuales 30 pertenecían al Despacho del Director General y 397 a la planta global, especialmente, profesionales especializados (199) y técnicos administrativos (148).

El costo de dicha planta de personal para 2012 fue de $15.000 millones y para 2013 de $24.734 millones[88], registrando un crecimiento de 66%[89].

[88] Mediante Oficio OFI14-016710 de Agosto 4 de 2014.
[89] Esta situación fue ocasionada porque durante 2012 los cargos fueron provistos de manera progresiva, así mientras en Enero se habían posesionado 2 funcionarios, para Diciembre, lo habían hecho 375.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Es importante mencionar que este monto de recursos correspondió a 11% y 17% del total de presupuesto ejecutado para cada año analizado.

De otra parte, sobre los funcionarios encargados del acompañamiento social durante el proceso, denominados como Reintegradores; la información suministrada por la Entidad, señala: *"el rol de reintegrador consiste en atender, asesorar, acompañar e intervenir a las personas en proceso de reintegración conforme al desarrollo de su plan de trabajo para lograr los propósitos que se han establecido en las ocho dimensiones que componen la ruta de reintegración"* [90].

Con corte a Junio 30 de 2014, la Agencia contaba con 600 reintegradores, para realizar estas labores y atender a 18.212 personas, es decir, un promedio de 30 personas asignadas a cada reintegrador. Estos se encuentran distribuidos geográficamente en 32 Centros de Servicio, localizados en 21 departamentos del país, entre los que sobresalen: Antioquia con 23%, Bogotá con 14,8%, Cesar con 8%, Córdoba con 6,3%, Santander con 5,8% y Valle del Cauca con 5,3%. Adicionalmente, se asignaron otros profesionales que cumplen labores complementarias, así: 38 reintegradores 1 Ruta, 31 reintegradores 1 Corresponsabilidad y 31 reintegradores 3.

Vale resaltar que estos profesionales realizan su trabajo bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios y reciben honorarios[91]. Así, de acuerdo con la información suministrada por la Entidad, el costo anual asociado a estos servicios para 2013, alcanzó $16.661 millones[92] y para 2014 alcanzará $27.855 millones, es decir, un promedio de $1,16 millones por persona atendida. Igualmente, la inversión promedio por este concepto corresponde a 15% del presupuesto total para estas vigencias.

Seguridad, Riesgo y Reincidencia

Luego del ingreso a la Ruta de Reintegración, si por razones de seguridad, la autoridad competente certifica la existencia de riesgo extraordinario, el desmovilizado deberá ser trasladado, para lo cual la Entidad brindará apoyo económico. Es así como

[90] Oficio 2013ER0087126 del 14 de Agosto de 2013, pág. 13.
[91] El valor de los honorarios mensuales es: $4 millones para Reintegrador 1 y $3,5 millones para Reintegradores 2 y 3.
[92] Durante 2013 se atendieron 20.266 personas en proceso de reintegración.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

durante el período 2008 - Junio de 2014, se beneficiaron 888 personas, con un costo de $1.179 millones, es decir, un costo promedio por persona de $1.33 millones. El número de personas que requirieron traslado por este motivo, correspondió a 6,8% del total de personas que ingresaron al proceso durante el mismo periodo.

Un aspecto crítico que se observa, es el relacionado con el número de personas que se encontraban vinculadas al proceso y fueron víctimas de homicidio. De acuerdo con la información de la Agencia, entre 2006 y Junio de 2014, 1.977 personas fueron asesinadas, es decir, 5,8% del total de beneficiarios, en este lapso de tiempo.

Esta situación resulta preocupante, toda vez que, la normatividad vigente establece que las personas vinculadas a este proceso deberán tener protección física, asistencia social, cambio de identidad, de domicilio, y demás medidas temporales o permanentes encaminadas a garantizar en forma adecuada, la preservación de su integridad física, moral y la de su núcleo familiar[93].

En relación con las modalidades de homicidio ocurridas, se observa que 58% correspondió con casos de sicariato, 17% con riñas, 8,5% con otras agresiones, 5,5% con enfrentamientos entre grupos armados ilegales y la Fuerza Pública y 3,3% con ataques efectuados por otro grupo armado ilegal, entre los principales.

Con respecto a la reincidencia probada[94], asumida como la comisión de nuevos hechos delictivos, posteriores a la fecha de la desmovilización, la Entidad reporta que entre 2003 y Junio de 2014, 5.542 personas han reincidido en este tipo de conductas. Esta cifra equivale a 11,7% del total de personas ingresadas a la Ruta de Integración, durante el mismo período.

Los principales delitos asociados, fueron: fabricación, tráfico y/o transporte de armas o municiones de uso privativo de las Fuerzas Militares (31%), tráfico, fabricación

[93] El Decreto 128 de 2003 "Por el cual se reglamenta la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y la Ley 782 de 2002 en materia de reincorporación a la sociedad civil", dispone en el Artículo 8. "Beneficios de protección y seguridad. El Ministerio de Defensa Nacional o el Ministerio del Interior, según corresponda, coordinarán con el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, y la Policía Nacional, las medidas necesarias para brindar seguridad tanto al desmovilizado o reincorporado como a su grupo familiar, en los casos en que esto último fuese necesario".

[94] Reincidentes probados son "todos los desmovilizados que probadamente, ya sea porque murieron siendo identificados oficialmente como miembros de grupos ilegales, o porque fueron condenados, comprueban que cometieron delitos en una fecha posterior a la fecha de desmovilización".

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

y/o porte de estupefacientes (15%), concierto para delinquir (13%), hurto (12%), homicidio (9%), extorsión (6%), muerte en combate con la Fuerza Pública (4%) y secuestro (2%), lo anterior revela que una proporción significativa de estas personas continuaron con actividades relacionadas con la violencia y la ilegalidad.

Reintegración Comunitaria

Las intervenciones de Reintegración Comunitaria, tienen como propósito acercar a las personas desmovilizadas en proceso de reintegración, con población vulnerable para fomentar escenarios de convivencia y reconciliación, que permitan disminuir su discriminación dentro de la sociedad. En este sentido, entre 2007 y Junio de 2014, se beneficiaron 21.688 personas directamente con formación ciudadana.

Estas actividades han tenido un costo de $33.555 millones (a precios constantes de 2013) y han sido financiadas por la ACR (58%), la Unión Europea (30%), Fondo Paz (11%) y la OEA (1%). El costo promedio de atención por persona fue $1.55 millones (Cuadro 15). Sin embargo, se destaca que el mayor gasto promedio por persona se efectuó con los recursos entregados por la Unión Europea, alcanzando $2.33 millones.

Cuadro 15

RECURSOS DESTINADOS PARA REINTEGRACIÓN COMUNITARIA Y PERSONAS BENEFICIARIAS
2007 - JUNIO DE 2014 (Millones de $ de 2013)

AÑO	ACR		UNIÓN EUROPEA		FONDO PAZ		OEA		TOTAL	
	Valor	No. Personas	Valor	No. Personas	Valor	No. Personas	Valor	No. Personas	Valor	No. Personas
2007	0	215	0	0	0	0	0	0	**0**	**215**
2008	7.489	7.011	5.671	2.120	0	0	356	200	**13.516**	**9.331**
2009	14	570	4.331	2.177	0	0	0	0	**4.345**	**2.747**
2010	5.037	3.220	0	0	3.596	2.400	0	0	**8.633**	**5.620**
2011	3.722	2.160	0	0	0	0	0	0	**3.722**	**2.160**
2012	0	0	0	0	0	0	0	0	**0**	**0**
2013-2014	3.339	1.615	0	0	0	0	0	0	**3.339**	**1.615**
TOTAL	**19.601**	**14.791**	**10.002**	**4.297**	**3.596**	**2.400**	**356**	**200**	**33.555**	**21.688**
Costo por Persona	**1,33**		**2,33**		**1,50**		**1,78**		**1,55**	

Fuente: ACR. Cálculos CGR DES-DJS

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Servicio Social

En este aspecto, las personas que se encuentran en proceso de reintegración deben cumplir con el requisito de prestar un servicio social en beneficio de las comunidades que los acogen. Así, durante 2013 - Junio de 2014, 13.212 personas fueron registradas para efectuar esta labor. Las actividades realizadas consistieron en: embellecimiento del espacio público (50%), recuperación ambiental (21%), generación de espacios de recreación, deporte, arte y cultura (13%), aporte de habilidades especiales del participante a la comunidad (9%), acompañamiento a la atención en salud y atención alimentaria a comunidades vulnerables (5%) y multiplicadores del conocimiento (2%).

Seguimiento

En relación con la labor de monitoreo de las personas desmovilizadas, una vez ejecutoriado el acto administrativo de terminación del proceso de reintegración, por la modalidad de culminación de la Ruta, la Agencia realizará (siempre que medie la autorización del culminado), acciones tendientes a recolectar información primaria que permita conocer sus condiciones personales, sociales y económicas[95].

Al respecto, la Entidad reportó que los principales resultados obtenidos, en un diagnóstico sobre la población desmovilizada que culminó exitosamente su proceso de reintegración en el año 2013, son los siguientes[96]: 93% de las personas contactadas reportaron vivir con familiares, 60% registraron ser hogares nucleares, 50% vive en arriendo, 25% en viviendas pertenecientes a sus familiares y 17% en vivienda propia que ya pagaron. En relación con el nivel educativo, 81% tuvo como máximo nivel aprobado el ciclo 6 (grado undécimo), es decir, son bachilleres.

[95] Resolución 0754 de 2013, Artículos 30, 31 y 32.
[96] Oficio OFI14-019480/JMSC 5202023 del 10 de Septiembre de 2014. Las cifras corresponden a los resultados obtenidos por medio de llamadas telefónicas de la Estrategia de Monitoreo, en total se contactaron 855 personas durante 2013, de las 2.227 que habían aceptado voluntariamente ser monitoreadas posteriormente a la culminación de su proceso. Se señala que al momento de consolidar el informe, aún no se cuenta con cifras oficiales del monitoreo post aplicado a las personas que culminaron el proceso, durante el primer semestre de 2014, pues el cronograma de aplicación de los instrumentos de esta estrategia así lo dispone.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Frente a la pregunta sobre la actividad a la cual se dedicó durante el último mes, 79,4%, manifestó estar trabajando, 10,3% estar buscando trabajo, 6,7% dedicarse a realizar oficios del hogar y 1,1% estar estudiando. Los que se encontraron trabajando lo hacen como empleados u obreros (48,5%), trabajadores independientes o cuenta propia (46,7%), patrones empleadores (1,6%) y trabajadores en su propia finca (1,2%).

La mayoría de los hogares de las personas desmovilizadas consultadas, tuvieron como principal fuente de ingreso: las remuneraciones recibidas por su trabajo (39%) y las recibidas por cuenta de un negocio propio (20%). El 41% restante reporta tener diferentes combinaciones de fuentes de ingresos, así mismo, manifiestan que el grupo familiar subsiste con los ingresos aportados por el cónyuge o pareja.

En relación con el tema de seguridad y reincidencia, se observó que una persona fue víctima de homicidio y 65 (7,6%) reportaron ante la ACR riesgos en contra de su seguridad personal. Como resultado del estudio de dichos riesgos: 38 casos fueron calificados con riesgo ordinario y 7 con riesgo extraordinario. Ahora bien, 64 personas (7,5%) reportaron haber sido capturadas por las autoridades. Finalmente, se observó un nivel de reincidencia de 12,8% (109 personas) entre los desmovilizados consultados por la Agencia, de los cuales 0,5% son reincidentes probados y 12,3% son potenciales[97].

3.3.2. Unidad Nacional de Protección - UNP

La Unidad Nacional de Protección es la encargada de articular, coordinar y ejecutar medidas de protección, apoyo y prevención para garantizar efectivamente los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad, a la dignidad humana y a la seguridad de personas, colectivos y comunidades que por su cargo o ejercicio de sus funciones puedan tener un riesgo extraordinario o extremo.

Respecto de la población desmovilizada y reintegrada, durante el periodo 2012 - Junio de 2014, la Unidad realizó 1.146 evaluaciones de riesgo (Cuadro 16), ponderando

[97] Reincidentes potenciales son: "los desmovilizados que se encuentran en alto riesgo de reincidencia probada. Es así como se identifica como grupo crítico de riesgo a los desmovilizados con procesos judiciales vigentes, más los que poseen una orden de captura por pertenecer a BACRIM, pero no han recibido sentencia condenatoria, más los que fueron capturados en flagrancia".

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

0,1% como riesgo extremo, 34% riesgo extraordinario, 40% como riesgo ordinario. Así mismo, 26 de las solicitudes se devolvieron, porque no se logró contactar a la persona que realizó la solicitud o desistió de la misma.

En este sentido, la Entidad brindó esquemas de protección a 386 personas, a quienes les fue catalogado riesgo extremo o extraordinario.

Cuadro 16

NÚMERO DE ESTUDIOS DE RIESGO REALIZADOS POR LA UNP PARA PERSONAS EN PROCESO DDR.
2012 - Junio de 2014

PONDERACIÓN DEL RIESGO	2012	2013	Junio 2014	TOTAL	Part. %
Extremo	1	0	0	**1**	**0,1%**
Extraordinario	117	104	164	**385**	**34%**
Ordinario	158	147	152	**457**	**40%**
Devoluciones	129	104	70	**303**	**26%**
TOTAL	**405**	**355**	**386**	**1.146**	**100%**

Fuente: UNP - Subdirección de Evaluación del Riesgo

De igual forma, entre enero de 2013 y junio 2014 se realizaron treinta y tres evaluaciones de riesgo a ex miembros de los siguientes grupos armados desmovilizados: Movimiento 19 de Abril - M-19, Corriente Renovación Socialista - CRS, Ejército de Liberación Popular - EPL, Partido Revolucionario de los Trabajadores - PRT, Movimiento Independiente Revolucionario de Comandos Armados - MIR COAR, Milicias Populares del Pueblo, Milicias Independientes del Valle de Aburrá y Milicias Metropolitanas de la ciudad de Medellín, que suscribieron Acuerdos de Paz con el Gobierno Nacional en los años 1994 y 1998 y se reincorporaron a la vida civil; y a desmovilizados y/o reinsertados de acuerdo con el parágrafo 8 del Artículo 6 del Decreto 1225 de 2012[98].

[98] La Unidad Nacional de Protección adelantará, a solicitud de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas, la evaluación del riesgo de las personas de que trata el artículo 8º del Decreto 128 de 2003 o demás normas que lo modifiquen y que se encuentren en el proceso de reintegración a su cargo. Como resultado de un riesgo extraordinario o extremo, de manera excepcional la Unidad Nacional de Protección, implementará las medidas de protección previstas en el presente Decreto, cuando la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas haya otorgado los apoyos económicos para traslado, de su competencia.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Presupuesto

De acuerdo con la información suministrada por la Entidad, se estima que el costo promedio por Estudio de Riesgo efectuado a una persona desmovilizada o reintegrada, asciende a $1.54 millones (a precios constantes de 2013). Así, entre 2012 y Junio de 2014, la Unidad ejecutó $1.760,4 millones por este concepto (Cuadro 17). Respecto de la ponderación del nivel de riesgo, se encontró que para estudios de riesgo ordinario se destinaron $702 millones (40%), para riesgo extraordinario y extremo $591.1 millones (33,6%) y para los que fueron devueltos $467,3 millones (26.4%).

Cuadro 17

PRESUPUESTO EJECUTADO POR LA UNP
PARA ESTUDIOS DE RIESGO DE PERSONAS EN PROCESO DE DDR
2012 - JUNIO DE 2014 (Millones de $ de 2013)

PONDERACIÓN DEL RIESGO	No. de Estudios Realizados 2012	No. de Estudios Realizados 2013	No. de Estudios Realizados Junio 2014	Valor Ejecutado 2012	Valor Ejecutado 2013	Valor Ejecutado Junio 2014
Extremo	1	0	0	1,6	0	0
Extraordinario	117	104	164	183,5	160	246
Ordinario	158	147	152	247,8	226,2	228
Devoluciones	129	104	70	202,3	160	105
TOTAL	**405**	**355**	**386**	**635,2**	**546,2**	**579**

Fuente: UNP - Subdirección de Evaluación del Riesgo. Cálculos CGR/DES-DJS

3.3.3. Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA

La actividad que desempeña esta Entidad dentro del proceso de reintegración, consiste en desarrollar los programas de formación para el trabajo para las personas desmovilizadas de grupos armados al margen de la Ley, que comprenden: a) capacitar en competencias y orientación ocupacional, b) realizar intermediación laboral y c) certificar en competencias laborales y emprendimiento.

Así, de acuerdo con lo establecido en el Documento Conpes 3554 de 2008, el objetivo de esta estrategia es: *"ofrecer servicios de formación para el trabajo, teniendo en cuenta criterios de pertinencia, calidad y oportunidad… consolidar un proceso que responda a las necesidades de los sectores productivos y al interés de la población en proceso de reintegración, que permitan al desmovilizado competir en el mercado laboral, y*

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

hacer de éstos un talento humano atractivo para los empresarios. Para ello, es necesario que el desmovilizado obtenga la formación necesaria que lo habilite, capacite y potencie sus posibilidades para acceder a un trabajo digno, a través de formación en nivel técnico, tecnológico y/o complementario, o en oficios semicalificados".

De acuerdo con la información estadística proporcionada por la Entidad[99], los datos son registrados y reportados como cupos de formación, sin distinción particular alguna para este grupo poblacional. Igualmente, es necesario aclarar que una misma persona puede acceder a más de una actividad de capacitación, por lo tanto, las cifras presentadas no corresponden al número de personas beneficiadas.

En este orden de ideas, durante el periodo 2006 - Junio de 2014, se concedieron 179.885 cupos de formación que incluyeron atención para adultos desmovilizados (96%) y adolescentes desvinculados del conflicto armado (4%). Vale mencionar que el número de cupos ha disminuido considerablemente con el paso del tiempo, así, para 2006 fueron 31.700 cupos, mientras que para 2013 alcanzaron 11.933, es decir, una reducción de 62%.

El 76% de las personas beneficiarias con estos programas de formación fueron hombres y la mayor cobertura se presentó entre los años 2006 y 2008, en los cuales se otorgó 56% del total de cupos disponibles. En relación con la edad de los beneficiarios de los programas, se observó que entre 21 y 30 años tuvo una participación de 43%, entre 31 y 40 años (29%), entre 11 y 20 años (13%) y entre 41 y 50 años (11%), es decir, 84% del total de beneficiarios se encontraban entre 11 y 40 años.

El 81% de los cupos se otorgaron para efectuar Cursos Especiales, 5% para Eventos, 4% para Técnicos, 2% para Tecnológicos y 1% para Trabajadores Calificados. De lo anterior se infiere que 86% de dichos cupos se utilizaron en la *"formación de corta duración para atender las necesidades puntuales de reconversión laboral y/o actualización de desempleados… pueden generar certificaciones en nivel de Evento de Divulgación Tecnológica, Cursos Especiales. Estos niveles de formación y certificación se rigen por lo establecido en las Resoluciones 117 de 2013 y 3139 de 2009"*[100]. Estas capacitaciones tienen una duración entre 40 y 400 horas, ahora bien, en relación con el evento de

[99] Oficio 2013ER0091970 de Agosto 26 de 2013, Pág. 1.
[100] De acuerdo con información remitida vía e-mail el jueves 26 de Diciembre de 2013, por el SENA.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

divulgación tecnológica su programación oscila entre 8 y 40 horas. Y para los cursos de mayor duración, la intensidad horaria oscila entre 1.026 horas y 3.960 horas[101].

El 77% de los cursos a cargo del SENA se impartieron mediante la modalidad presencial y 6% por medio de herramientas virtuales. También, es importante mencionar que para 16% de los casos no se reportó información.

Los departamentos con mayor número de personas beneficiarias de los cursos de formación, fueron Antioquia con 19%, Bogotá con 10%, Cundinamarca con 8,1%, Bolívar con 8%, Córdoba 7,7%, Santander con 6,1%, Tolima con 5,2%, Magdalena con 4,5%, Cesar con 4,3% y Meta con 3,4%. Los departamentos en los cuales se alcanzó mayor eficacia en la culminación de los cursos de formación, fueron Bolívar con 93%, Tolima con 86%, Sucre con 85%, Magdalena y Santander con 83% cada uno. Por el contrario, los de menor indicador de eficacia fueron Guainía con 50,6%, San Andrés y Providencia con 53,5%. Amazonas con 54,8% y Nariño con 58,6 % (Mapa 3).

Debe señalarse que en 79% de los casos las personas culminaron los cursos, es así como, se encuentra 21% de deserción para los cursos de formación iniciados[102]. También es importante mencionar que se reportan 23.434 cupos retirados, de los cuales, en 88% (20.714), se declara que el motivo es la cancelación de la matrícula y en 5% es retiro voluntario (1.269). Así mismo, 84% de estos cupos correspondió a Cursos Especiales, 13% a Tecnológicos[103] y 1,1% a Trabajadores Calificados.

Sin embargo, de acuerdo con los cálculos de la CGR, existen 14.684 cupos de diferencia entre los concedidos, terminados y retirados, ello significa que la Entidad, no reportó su estado (es decir, 8,2% de los cupos concedidos). El 40% de estos cupos corresponden a Cursos Especiales, 31% a Técnicos, 16% a Tecnológicos y 5% a Técnicos Profesionales.

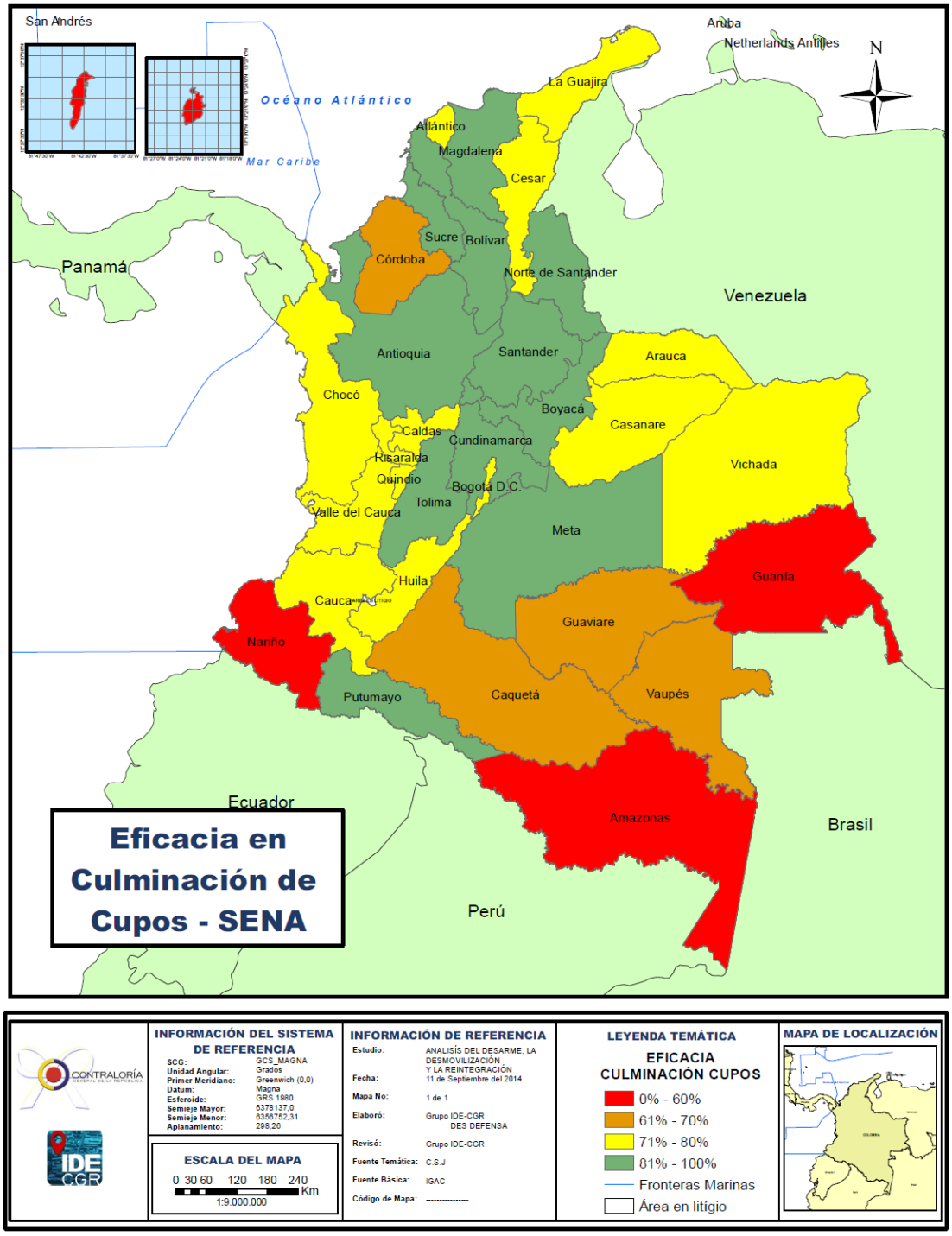
Mapa 3

EFICACIA EN CULMINACIÓN DE CURSOS DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO A CARGO DEL SENA (POR DEPARTAMENTO)

[101] Estos cursos son: Operario Auxiliar, Técnico Laboral, Profundización Técnica, Tecnólogo y Especialización Tecnológica.
[102] Incluidos los cupos retirados y de los que no se reportó estado, es decir 38.118.
[103] Incluye: Técnica, Técnica Profesional y Tecnólogo.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

2006 – JUNIO DE 2014



Fuente: SENA. Cálculos CGR DES-DJS

Presupuesto

En relación con el presupuesto ejecutado por el SENA en los programas de formación para personas desmovilizadas de grupos armados ilegales, durante el período 2006 - Junio de 2014, alcanzó $34.125 millones (a precios constantes de 2013), lo que equivale a un costo promedio de $190 mil por cupo concedido (Cuadro 18). Vale resaltar que este promedio ha incrementado en los últimos años, así en 2007 correspondió a $150 mil y en 2014 a $260 mil, es decir, se registró un crecimiento de 75% en siete años, registrando un fortalecimiento presupuestal para la realización de estos programas.

Cuadro 18

PRESUPUESTO EJECUTADO POR EL SENA PARA CURSOS DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO 2006 - JUNIO DE 2014 (Millones de $ de 2013)

DESCRIPCIÓN	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Junio 2014	TOTAL
Presupuesto Ejecutado	5.749	4.648	4.613	3.731	3.742	3.794	2.894	2.638	2.317	**34.125**
No. de Cupos Concedidos	31.700	31.567	28.259	21.889	17.571	15.911	12.074	11.933	8.981	**179.885**
Costo por promedio Cupo	**0,18**	**0,15**	**0,16**	**0,17**	**0,21**	**0,24**	**0,24**	**0,22**	**0,26**	**0,19**

Fuente: SENA. Cálculos CGR/DES-DJS

3.3.4. Ministerio de Educación Nacional - MEN

La educación tiene un papel esencial en el desarrollo de los procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), por cuanto permite la construcción de espacios de socialización para ejercer la ciudadanía, motiva a las personas desmovilizadas y a sus familias a actuar con mayor autonomía en el uso del conocimiento y a tomar más conciencia sobre sus deberes y derechos. También contribuye a disminuir el riesgo de nuevas vinculaciones a grupos armados ilegales, al mejorar las condiciones y capacidades para acceder al mercado laboral, mitigando las diferencias de oportunidades de esta población, con respecto de otros grupos menos vulnerables.

De esta forma, y con base en lo establecido en el Plan Nacional Decenal de Educación 2006-2016[104] y en el Documento Conpes 3554 de 2008, el Estado colombiano

[104] Cfr. El sistema educativo debe garantizar el acceso y la permanencia al servicio educativo a niñas, niños, jóvenes y adultos, con base en el respeto a la diversidad de su etnia, género, opción sexual, discapacidad, excepcionalidad, edad, credo, desplazamiento, reclusión, reinserción o desvinculación social y generar condiciones de atención especial a las poblaciones que lo requieran. Plan Nacional Decenal de Educación 2006-2016. Documento Resumen. Página 3.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

debe brindar atención educativa a la población en proceso de reintegración, lo cual también incluye su núcleo familiar, y en especial, los niños, niñas y adolescentes[105]. Para ello, se promoverá el acceso y la permanencia en todos los niveles educativos, así como, la calidad de la formación, lo cual implica una educación que tenga en cuenta el perfil de cada participante, de acuerdo con sus propios logros e intereses a futuro[106].

Así pues, corresponde al Ministerio de Educación Nacional (MEN) formular lineamientos de política pública dirigidos a las Secretarias de Educación Departamentales Municipales, y Distritales, para que organicen la oferta educativa destinada a dicha población, de forma que estos nuevos estudiantes sean incluidos en el reporte anual de matrícula y se les asignen recursos del Sistema General de Participaciones[107].

Por su parte, las Instituciones Educativas podrán realizar validaciones o nivelaciones a estas personas, así como, expedir las certificaciones académicas de los grados o niveles aprobados. Al respecto, debe señalarse que el proceso de matrícula es flexible, sin la exigencia de documentos de identidad, ni de certificaciones académicas previas y los costos educativos (tales como, derechos académicos y costos complementarios) son asumidos por el Estado.

Durante el periodo comprendido entre 2007 y Junio de 2014, el Ministerio de Educación Nacional concedió 113.401 cupos anuales para Educación Básica y Media a personas desmovilizadas y sus hijos (Cuadro 19). No obstante, es necesario aclarar que esta cifra no corresponde a un mismo número de personas, porque cada una de ellas, pudo haberse beneficiado de varios años de estudio a lo largo del periodo analizado.

Cuadro 19

http://www.plandecenal.edu.co/html/1726/articles-166057_resumen.pdf

[105] Al referirse a población de adultos, se hace referencia a personas mayores de 26 años; los jóvenes comprenden el grupo de 18 a 25 años, y los niños, niñas y adolescentes son los menores de 18 años.

[106] Documento Conpes 3554 del 1 de Diciembre de 2008. Páginas 44-46.

[107] Conforme a lo establecido en el Decreto 3011 de 1997, la Resolución 166 de 2003, la Resolución 2620 de 2004, la Directiva Ministerial 14 de 2004 y la Circular 15 de 2008, entre otros.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

NÚMERO DE CUPOS EDUCATIVOS ASIGNADOS A PERSONAS DESMOVILIZADAS Y SUS HIJOS - 2007 – JUNIO DE 2014

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Junio 2014	TOTAL
Adultos Desmovilizados	6.092	8.523	11.422	11.386	9.776	6.705	5.261	3.795	**62.960**
Hijos de Desmovilizados	4.315	5.757	6.639	7.015	6.863	6.598	6.816	6.438	**50.441**
Población Total	10.407	14.280	18.061	18.401	16.639	13.303	12.077	10.233	**113.401**
Relación Hijo/ Adulto	**0,7**	**0,7**	**0,6**	**0,6**	**0,7**	**1,0**	**1,3**	**1,7**	**0,8**

Fuente: Ministerio de Educación Nacional. Cálculos CGR/DES-DJS

Los cupos escolares se distribuyeron de la siguiente forma: 62.290 (55,5%) para los adultos desmovilizados o en proceso de reintegración y 50.441 (45,5%) para sus hijos, lo cual permite establecer una relación ascendente entre hijos y desmovilizados, durante el periodo analizado, alcanzando un promedio de 1,7 hijos por cada adulto a Junio de 2014.

Debe tenerse en cuenta que la Entidad ha utilizado el Sistema de Matrícula Estudiantil –SIMAT-, el cual permite que cada beneficiario se registre mediante el proceso de auto reconocimiento[108], por tal razón, las cifras pueden presentar diferencias con otras fuentes de información, aspecto que debe considerarse, especialmente al momento de cruzar información con otras entidades gubernamentales.

Los 113.401 cupos concedidos están distribuidos en todo el territorio nacional y para su financiación, el Ministerio de Educación aplica la Ley 715 de 2001, la cual exige para la destinación de recursos, la Certificación en Educación para las Entidades Territoriales[109], es decir, los Departamentos, los Distritos y los Municipios con más de 100.000 habitantes, así como, aquellos municipios con menos de 100.000 habitantes, que cumplan con ciertos requisitos en materia de capacidad técnica, administrativa y financiera.

A continuación, se presenta el número de cupos educativos asignados a esta población, desagregados por nivel educativo (Cuadro 20), teniendo en cuenta, que según la

[108] Información suministrada por el Ministerio de Educación Nacional.
[109] Cfr. Glosario Ministerio de Educación Nacional.
http://menweb.mineducacion.gov.co/seguimiento/estadisticas/glosario.html.
Según la Constitución política de Colombia de 1991, en sus artículos 286 y 287, las entidades territoriales son los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas que tienen autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y de la Ley.
Cfr. Guía de Fondos de Servicios Educativos. Documento de Trabajo. Subdirección de Seguimiento a Recursos. Ministerio de Educación Nacional. http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-200659_archivo_pdf_borrador.pdf

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

clasificación del Ministerio de Educación, el Preescolar comprende los niveles de Pre-jardín, Jardín, Transición y Población Discapacitada; el nivel de Primaria agrupa los grados de Primero a Quinto, los Ciclos 0 a 2 de Adultos y el nivel de Aceleración del Aprendizaje, mientras que la Secundaria comprende los grados entre Sexto y Noveno y los Ciclos 3 y 4 de Adultos; y finalmente, el nivel de educación Media hace referencia a los grados 10 y 11, 12 y 13 Normal y los Ciclos 5 y 6 de Adultos.

Cuadro 20

NÚMERO DE CUPOS EDUCATIVOS ASIGNADOS A PERSONAS DESMOVILIZADAS Y SUS HIJOS (POR NIVEL EDUCATIVO) 2007 – JUNIO DE 2014

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Junio 2014	TOTAL
Preescolar y Primaria	4.586	4.778	5.104	5.303	5.144	4.906	4.887	4.367	**39.075**
Secundaria y Media	2.277	2.009	2.395	2.428	2.645	2.719	2.916	3.015	**20.404**
Ciclo 1 Adultos	998	1.747	1.458	933	664	406	332	110	**6.648**
Ciclo 2 Adultos	1.106	1.940	2.730	2.264	1.648	869	619	378	**11.554**
Ciclos 3 a 6 Adultos	1.440	3.806	6.374	7.473	6.538	4.403	3.323	2.363	**35.720**
TOTAL	**10.407**	**14.280**	**18.061**	**18.401**	**16.639**	**13.303**	**12.077**	**10.233**	**113.401**

Fuente: Ministerio de Educación Nacional. Cálculos CGR DES-DJS

En cuanto a los costos educativos, se estiman los valores promedio por cupo educativo para las personas desmovilizadas durante el periodo de análisis (Cuadro 21). La información se encuentra a precios constantes de 2013, y debe tenerse en cuenta que debido a que el valor de cada cupo educativo varía según la Entidad Territorial Certificada en Educación, los costos se calcularon como promedios ponderados de acuerdo con la población vinculada en cada una de ellas.

Cuadro 21

VALOR PROMEDIO CUPO EDUCATIVO PARA PERSONAS DESMOVILIZADAS Y SUS HIJOS (POR NIVEL EDUCATIVO)

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

(Millones de $ de 2013) 2007 - JUNIO DE 2014

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Junio 2014
Preescolar y Primaria	1.11	1.11	1.17	1.19	1.22	1.25	1.34	1.41
Secundaria y Media	1.13	1.22	1.52	1.53	1.57	1.62	1.73	1.82
Ciclo 2 Adultos	n/a	0.46	0.47	0.47	0.46	0.48	0.50	0.51
Ciclos 3 a 6 Adultos	n/a	0.68	0.72	0.70	0.70	0.72	0.76	0.78

Fuente: Ministerio de Educación Nacional. Cálculos CGR DES-DJS

Se observa que el cupo para Educación Secundaria y Media es el más costoso comparativamente ($1.8 millones en Junio de 2014), seguido por el cupo para Educación Preescolar y Primaria ($1.4 millones en el mismo año). Igualmente, debe señalarse que el valor de los cupos se ha ido incrementando en términos reales (102,5% para Secundaria y Media y 59,6% para Preescolar y Primaria), lo cual evidencia un fortalecimiento presupuestal del componente educativo dirigido a esta población.

Por otro lado, con base en lo anterior, se estiman los recursos totales invertidos por el Estado colombiano durante el periodo analizado (Cuadro 22), cálculo que se realiza teniendo en cuenta la población beneficiada (personas desmovilizadas y sus hijos) y el valor promedio por cupo, en cada nivel educativo.

Cuadro 22

COSTO TOTAL ESTIMADO CUPOS EDUCATIVOS ASIGNADOS A PERSONAS DESMOVILIZADAS Y SUS HIJOS (POR NIVEL EDUCATIVO) 2007 - JUNIO DE 2014 (Millones de $ de 2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Junio 2014	TOTAL
Preescolar y Primaria	5.105	5.297	5.980	6.329	6.262	6.153	6.550	6.161	**47.836**
Secundaria y Media	2.583	2.449	3.641	3.719	4.145	4.399	5.053	5.501	**31.491**
Ciclo 2 Adultos	n/d	884	1.281	1.054	762	416	312	194	**4.906**
Ciclos 3 a 6 Adultos	n/d	2.603	4.558	5.261	4.574	3.191	2.537	1.838	**24.562**
TOTAL	**7.688**	**11.234**	**15.460**	**16.363**	**15.744**	**14.161**	**14.452**	**13.694**	**108.796**

Fuente: Ministerio de Educación Nacional. Cálculos CGR/DES-DJS

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

En consecuencia, se obtiene que el costo total de los 113.401 cupos educativos asignados, entre 2007 y Junio de 2014, es de $108.796 millones (a precios constantes de 2013), con un costo promedio por cada cupo equivalente a $0.96 millones

De otra parte, debe señalarse un objetivo indispensable dentro del proceso de vinculación de la población desmovilizada al sistema educativo, el cual es evitar la deserción o el abandono escolar, cuya tasa máxima esperada es de 9% anual[110]. Al respecto, la información reportada por el Ministerio muestra una reducida tasa de deserción intra-anual a lo largo del periodo, al pasar de 4,5% en 2011 a 4,4% en 2013.

Sobre este punto, resulta importante el establecimiento de estrategias, como la implementación de modelos pedagógicos flexibles, formación en Tecnologías de la Información y la Comunicación, desarrollo de competencias ciudadanas, garantías de bienestar estudiantil (actividades pedagógicas, deportivas y culturales, entre otras) y beneficios económicos condicionados al éxito escolar, siendo tan solo algunas de las medidas destinadas a promover la permanencia en el sistema.

3.4. Implementación de Mecanismos de Justicia Transicional

En este aparte, se analiza la aplicación de los mecanismos de justicia transicional que operan el país, en especial, los establecidos en la Ley 975 de 2005 para lograr la reintegración de los desmovilizados de grupos armados ilegales y su contribución a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral de las víctimas del conflicto. Para ello analiza la gestión de la Fiscalía General de la Nación, en la investigación de los hechos delictivos cometidos por los postulados a esta Ley y la recepción de bienes para la reparación económica de las víctimas. Luego se analiza la labor del Consejo Superior de la Judicatura - CSJ, y por último, se evalúa el desempeño de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV, relacionado con la administración del Fondo para la Reparación y el pago de las sentencias de Justicia y Paz.

[110] Documento Conpes 3554 de 2008. Página 45.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

3.4.1. Fiscalía General de la Nación - FGN

Situación Jurídica de los Desmovilizados (Ley de Justicia y Paz)

A mediados de la década anterior, surgió una oportunidad jurídica para los desmovilizados condenados o con procesos penales en curso, al promulgarse la Ley 975 de 2005, también conocida como *Ley de Justicia y Paz*, durante las negociaciones del Gobierno Nacional con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), dicha norma establecida bajo un marco de justicia transicional, establece dos objetivos simultáneos: "*facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley*" y "*garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación*" (Art. 1).

Esta Ley contempla la aplicación de una pena alternativa de privación de la libertad entre 5 y 8 años, para aquellos desmovilizados que confiesen su autoría o participación en hechos delictivos cometidos durante o con ocasión a la pertenencia a estos grupos armados y que contribuyan a reparar a las víctimas. Para ello establece mecanismos para su investigación, procesamiento, sanción y obtención de beneficios judiciales. Igualmente, esta norma incluye a los desmovilizados que no pueden acceder a los beneficios de la Ley 782 de 2002[111], por estar vinculados a investigaciones relacionadas con crímenes atroces tales como: terrorismo, secuestro, genocidio, homicidio cometido fuera de combate o colocando a las víctimas en estado de indefensión.

A diferencia de las normas expedidas en anteriores procesos de desmovilización, en este caso, se reconoce explícitamente el papel de las víctimas de los grupos armados ilegales, mediante la implementación de elementos de justicia transicional, como son, los derechos a la verdad (conocer los delitos cometidos, la identidad de los autores, sus causas y las circunstancias en que sucedieron), a la justicia (que se realice investigación, juzgamiento y sanción de los responsables de dichos delitos, mediante la imposición de una pena alternativa) y a la reparación integral (restitución efectiva de sus derechos,

[111] Entre ellos: el indulto, cesación de procedimiento, resolución de preclusión de la instrucción o resolución inhibitoria.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

indemnización de los daños sufridos, rehabilitación física, social y sicológica, satisfacción moral y garantías de no repetición de los hechos violentos).

Los beneficios contemplados en la Ley, en especial, la pena alternativa, pueden concederse solamente si los desmovilizados colaboran eficazmente con la administración de justicia, contribuyen a la reparación material, moral y simbólica de las víctimas y posteriormente, realizan un adecuado proceso de reintegración a la vida civil. En relación con el grupo de desmovilizados que se postulan para ser beneficiarios , hacen parte de listas que remite el Ministerio de Justicia y del Derecho a la Fiscalía General de la Nación, previo el cumplimiento de requisitos de elegibilidad, dependiendo si corresponden a desmovilizados colectivos o individuales[112].

Para la implementación de esta norma se creó en 2006 la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz[113], encargada de investigar: a) las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se cometieron los hechos delictivos, b) las actuales condiciones de vida, individuales, familiares y sociales de los postulados, c) su conducta anterior, d) los daños que individual o colectivamente hayan causado de manera directa a las víctimas, e) la ubicación de las personas secuestradas o desaparecidas, informando oportunamente a los familiares sobre los resultados obtenidos y f) brindar protección a las víctimas, testigos y peritos que se pretendan presentar en los juicios (Art. 15).

Esta normatividad establece un procedimiento penal de carácter excepcional para investigar y juzgar[114] la responsabilidad de los desmovilizados que reconozcan su autoría o participación en hechos delictivos durante o con ocasión a su pertenencia a los grupos armados ilegales, dicho procedimiento consta de varias etapas por las que deben transcurrir los postulados, así: a) actuaciones previas, b) diligencia de versión libre, c) audiencia de imputación, d) audiencia de formulación de cargos, e) audiencia de legalización de cargos,

[112] Para los desmovilizados colectivos, dichos requisitos son: 1. Desmovilización del grupo armado al que pertenecían, 2. Entrega de bienes producto de actividades ilegales, 3. Poner a disposición del ICBF a todos los menores de edad reclutados, 4. No interferir en el ejercicio de derechos políticos y libertades públicas de la población, 5. No estar vinculado con el tráfico de estupefacientes y enriquecimiento ilícito y 6. Liberar a personas secuestradas en su poder. Y en relación con los desmovilizados individuales, además de los puntos 2 y 4 se contemplan: 1. Entregar información relacionada con el grupo armado de donde provienen, 2. Suscribir un acta de compromiso con el Gobierno Nacional, 3. Ser certificado como desmovilizado y 4. Cesar todas las actividades ilícitas.

[113] Actualmente, sus funciones se hallan a cargo de la Dirección Nacional Especializada de Justicia Transicional.

[114] El juzgamiento de los postulados está a cargo de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial de Bogotá, Medellín, Barranquilla y Bucaramanga.

f) incidente de reparación integral y g) sentencia judicial. En donde debe existir una participación activa de las víctimas con el fin de garantizar sus derechos.

Recientemente, debido a los bajos resultados obtenidos por la Ley en materia de sentencias condenatorias para los postulados y en los procesos de reparación a las víctimas. Se aprobó una reforma mediante la Ley 1592 de 2012, en donde se incluyeron varias modificaciones[115] tendientes a lograr mayor celeridad en los procesos, corregir dificultades operativas, orientar las investigaciones hacia patrones de macrocriminalidad e integrar el sistema de reparación contemplado en Justicia y Paz con los determinados en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011).

De acuerdo con información suministrada por la FGN, durante el periodo comprendido entre 2006 y Junio de 2014, se incluyeron 5.015 personas en la lista de postulados a la Ley de Justicia y Paz, de ellas 3.790 (75,6%) corresponden a desmovilizados y 1.225 (24,4%) a privados de la libertad (Cuadro 23). En lo referente al grupo armado ilegal, 4.405 (87,8%) provienen de las autodefensas (AUC y disidencias) y 610 (12,2%) de la subversión (FARC, ELN y otros grupos). Y respecto del tipo de desmovilización, de los 3.790 desmovilizados postulados, en su gran mayoría (86,9%) son colectivos, mientras que 13,1% son individuales.

[115] Dichas modificaciones comprenden: prioridad de los procesos de justicia y paz sobre los de la justicia ordinaria, establecimiento de patrones de macrocriminalidad -priorización y agrupación de las investigaciones-, regulación de los causales de exclusión del proceso para los postulados, posibilidad de renunciar al proceso, sustitución del incidente de reparación integral por uno de identificación de afectaciones causadas a las víctimas y unificación del sistema de reparación integral con el de reparación administrativa.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Cuadro 23

PERSONAS INCLUIDAS EN LISTA DE POSTULADOS A LEY DE JUSTICIA Y PAZ (POR TIPO DE POSTULADOS) 2006 - JUNIO DE 2014

TIPO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Junio 2014	TOTAL	Part. %
DESMOVILIZADOS	**2.692**	**143**	**192**	**90**	**312**	**76**	**88**	**177**	**20**	**3.790**	**75,6%**
Colectivos	2.691	123	121	63	116	9	41	121	7	**3.292**	**65,6%**
Individuales	1	20	71	27	196	67	47	56	13	**498**	**9,9%**
PRIVADOS LIBERTAD	**5**	**292**	**351**	**193**	**249**	**57**	**37**	**29**	**12**	**1.225**	**24,4%**
Presos Reconocidos	5	292	351	193	133	16	22	21	7	**1.040**	**20,7%**
Presos (Decreto 4719/08)	0	0	0	0	116	41	15	8	5	**185**	**3,7%**
TOTAL	**2.697**	**435**	**543**	**283**	**561**	**133**	**125**	**206**	**32**	**5.015**	**100%**

Fuente: Dirección Nacional de Justicia Transicional - FGN. Cálculos CGR/DES-DJS

Los desmovilizados postulados a Justicia y Paz abarcan 7,4% de los 51.088 desmovilizados registrados entre 2003 y Junio de 2014, siendo esta una participación significativa, teniendo en cuenta que son personas con investigaciones y sentencias relacionadas con crímenes atroces tales como: terrorismo, secuestro, genocidio, entre otros.

El año en el cual se presentaron más postulaciones fue 2006 con 2.697 (53,8%) producto de la desmovilización colectiva de miembros de las AUC. Posteriormente, se presentó una fuerte reducción en los tres años siguientes y luego un leve incremento en 2010 y 2013 (312 y 177 postulaciones respectivamente), hecho influido recientemente por la expedición de la Ley 1592 de 2012, que estableció un periodo máximo de un año para acogerse a los beneficios de Justicia y Paz, con el propósito de vincular a los excombatientes restantes de las AUC.

Con relación a los desmovilizados individuales, provienen especialmente de grupos subversivos y registraron tendencia creciente hasta 2010 (cuando se registraron 196 postulaciones) y luego disminuyeron considerablemente, siendo un comportamiento similar al mostrado por las desmovilizaciones.

En el caso de los postulados privados de la libertad, quienes en su gran mayoría pertenecían a grupos paramilitares, su tendencia fue fluctuante durante los primeros años; sin embargo, a partir de 2011 se presentó una importante reducción. Sobre este punto, debe

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

señalarse que en 2010, 116 personas privadas de la libertad fueron aceptadas en Justicia y Paz en el marco del Decreto 4719 de 2008, el cual estableció como requisito para ser postulado, contar con una providencia judicial que certificara su pertenencia a un grupo armado al margen de la Ley.

Cuadro 24

PERSONAS EXCLUIDAS DE LISTA DE POSTULADOS A LEY DE JUSTICIA Y PAZ 2006 - JUNIO DE 2014

MOTIVO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Junio 2014	TOTAL	Part. %
No ratificados en el proceso	312	943	194	54	117	109	62	66	11	**1.868**	**90,3%**
Fallecimiento	149	3	2	3	1	0	En consolidación			**158**	**7,6%**
Renuencia	12	0	3	2	16	2	En consolidación			**35**	**1,7%**
Reincidencia	2	0	0	1	0	0	En consolidación			**3**	**0,1%**
Otros motivos	2	0	0	1	2	0	En consolidación			**5**	**0,2%**
TOTAL	**477**	**946**	**199**	**61**	**136**	**111**	**62**	**66**	**11**	**2.069**	**100%**

Fuente: Dirección Nacional de Justicia Transicional - FGN. Cálculos CGR DES-DJS

Además, durante este periodo fueron excluidas 2.069 personas de la lista de postulados, por parte de la Entidad (Cuadro 24), es decir, 41,3% de los incluidos inicialmente, por tal razón, a Junio de 2014 se cuenta con 2.946 postulados quienes aún continúan en los procesos de Justicia y Paz. Ello significa que 41% de los postulados ha salido del ámbito de la justicia transicional.

Entre los motivos de exclusión, el más representativo es la negativa de ratificación de los postulados en estos procesos[116] (90,3%), quedando su situación en manos de la justicia ordinaria, seguido por fallecimiento (7,6%), así como, la renuencia a cumplir con sus compromisos judiciales (como asistencia a las versiones libres, audiencias, entrega de información, reparación a las víctimas, etc.) (1,7%), la reincidencia en la comisión de delitos (0,1%) y otros motivos (0,2%).

Estos últimos casos evidencian falta de disposición para colaborar con la administración de justicia por parte de algunos postulados, quienes han tratado de dilatar los términos de los procesos, con el fin de que precluyan y así quedar en libertad. Así

[116] Por renuncia voluntaria del postulado y/o por incumplimiento de requisitos.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

mismo, se observa que la mayor parte de los excluidos se concentraron en los años 2006 y 2007, con 477 y 946 casos respectivamente.

Con relación a las actuaciones adelantadas por parte de las autoridades judiciales para implementar la Ley de Justicia y Paz; entre 2006 y Junio de 2014, se han llevado a cabo 14.404 sesiones de versiones libres, 2.222 solicitudes de audiencias de imputación, 376 solicitudes de audiencias de formulación de cargos, 123 audiencias de legalización de cargos, 19 incidentes de reparación integral terminados, 16 sentencias condenatorias de primera instancia y 11 sentencias de segunda instancia.

Cuadro 25

ESTADO DE HECHOS DELICTIVOS DE LOS POSTULADOS A LEY DE JUSTICIA Y PAZ (POR ETAPA PROCESAL)
2006 - JUNIO DE 2014

ESTADO	2006-2009	2010	2011	2012	2013	Junio 2014	TOTAL
Hechos confesados	17.262	12.154	3.754	5.649	4.158	6.059	49.036
Hechos imputados	4.468	3.836	3.072	1.981	2.058	2.000	17.415
Hechos con formulación de cargos	1.827	1.619	1.783	1.133	343	396	7.101
Hechos con sentencia condenatoria	0	33	242	49	317	125	766

Fuente: Dirección Nacional de Justicia Transicional - FGN. Cálculos CGR DES-DJS

En estas actuaciones, se han confesado 49.036 hechos delictivos[117], de los cuales 17.415 registran formulación de imputación (35,5%), 7.101 formulación de cargos (14,5%) y 766 sentencia condenatoria de primera instancia (1,6%) (Cuadro 25).

Respecto del tipo de conductas delictivas confesadas en versión libre por los postulados, las que registran mayor frecuencia son: homicidio, desplazamiento forzado, reclutamiento ilícito de menores de edad y fabricación, porte y/o tráfico de armas. Mientras que otras conductas, tales como: masacres, desapariciones forzadas y torturas, las cuales fueron realizadas de manera sistemática por los grupos paramilitares, tuvieron una menor participación en los procesos de Justicia y Paz.

Debe señalarse que los hechos delictivos confesados por los postulados, han servido para conocer acontecimientos de gran impacto para la sociedad colombiana, entre

[117] Un promedio de 16,6 hechos delictivos por postulado admitido.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

ellos: a) los ataques a la población civil, desplazamientos forzados de campesinos y apropiación de sus territorios por parte de grupos paramilitares, b) los vínculos entre las dirigencias políticas y económicas de varias regiones del país con los líderes de estos grupos (fenómeno conocido como la *Parapolítica*) y c) la identificación y entrega de los restos mortales de cientos de personas desaparecidas[118].

Además, producto de las confesiones realizadas por los postulados, especialmente, de las AUC y sus disidencias, de acuerdo con la información suministrada por la Fiscalía, han sido acusados diversos miembros de la sociedad civil y las autoridades por su cercanía y colaboración con los crímenes perpetrados por estos grupos armados ilegales. Por tal razón, a Junio de 2014 se compulsaron copias a otras instancias judiciales relacionadas con 14.688 hechos delictivos cometidos presuntamente por estas personas, de ellas 14.260 (97,1%) se remitieron a la justicia ordinaria, 425 (2,9%) a la disciplinaria y 3 al Consejo Superior de la Judicatura. Estos hechos involucrarían a terceras personas, desmovilizados, políticos, miembros de las Fuerzas Armadas y servidores públicos[119].

Acciones relacionadas con las Víctimas

Como se mencionó, la Ley 975 de 2005 incorpora a las víctimas de las acciones de grupos armados al margen de la Ley, otorgándoles participación activa en el desarrollo de los procesos judiciales de los postulados, especialmente, en las diligencias de versión libre (Cuadro 26). Ello con el propósito de que sean reconocidos sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral.

[118] En: Pizarro, E. (2009). *Ley de Justicia y Paz*. Bogotá: Editorial Norma - Revista Semana.
[119] Tomado de: http://www.fiscalia.gov.co/jyp/unidad-de-justicia-y-paz/

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Cuadro 26

PARTICIPACIÓN DE LAS VÍCTIMAS EN PROCESOS DE JUSTICIA Y PAZ 2006 - JUNIO DE 2014

TIPO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Junio 2014	TOTAL	% Víctimas
Víctimas registradas	0	93.865	73.698	87.874	67.529	54.940	50.982	42.630	21.843	**493.361**	**100%**
Con participación en versiones libres	108	6.122	16.231	11.984	24.605	10.836	6.802	1.187	1.878	**79.753**	**16,2%**
Afectadas por hechos confesados	54	939	7.475	11.476	15.130	9.207	6.047	10.073	9.911	**70.312**	**14,3%**
No. de transmisiones de versiones libres	0	0	172	597	658	1.088	783	925	618	**4.841**	**n/a**

Fuente: Dirección Nacional de Justicia Transicional - FGN. Cálculos CGR/DES-DJS

Entre 2006 y Junio de 2014, se han registrado 493.361 víctimas ante la Fiscalía, cifra significativa que alcanzó su mayor punto en el año 2007 (93.865). Sin embargo, su participación en las diligencias de versión libre ha sido baja con 79.753 víctimas (16,2%), contrario a lo que pretendía inicialmente la Ley. Este hecho llama la atención, teniendo en cuenta que esta participación ha venido disminuyendo desde 2011. Dicho comportamiento se ha visto influido por varios factores, tales como: la renuencia de varios postulados a confesar crímenes que afectaron directamente a estas víctimas, dificultades para la realización de preguntas y problemas para acceder a representación judicial; generando desinterés en las víctimas[120].

Igualmente, el número de víctimas reconocidas como afectadas en los hechos confesados por los postulados, es bajo con 70.312 (14,3%), el cual ha ido descendiendo desde el año 2011, como consecuencia de los menores niveles de participación en las versiones libres. No obstante, debe señalarse que a Junio de 2014, el número de víctimas reconocidas es similar en comparación con el año anterior, en consecuencia, podría esperarse que dicha cifra sea más alta al final de 2014, mostrando una mayor disposición al reconocimiento de las víctimas por parte de los postulados.

[120] Tomado de: "Justicia y Paz solo ha reconocido al 12% de las víctimas de las AUC". Publicado en: http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/reparaciones-a-victimas/4280-justicia-y-paz-solo-ha-reconocido-al-12-de-las-victimas-de-las-auc

Por otro lado, la Entidad ha desarrollado iniciativas para facilitar la participación de las víctimas en las diligencias de versión libre, tales como la realización desde 2008, de transmisiones en directo (mediante videoconferencia) en los municipios donde residen las víctimas, evitando que deban desplazarse a las ciudades en las que habitualmente se realizan estas diligencias. En total, se han realizado 4.841 transmisiones en directo, en 846 municipios del país, siendo el año 2011 el de mayor número de transmisiones con 1.088, mientras que a Junio de 2014 se efectuaron 618.

Con relación a la reparación económica a las víctimas, la Fiscalía General de la Nación tiene la función de recibir e investigar los bienes y dineros producto de actividades ilícitas, que son ofrecidos por los postulados para obtener la aplicación de una pena alternativa. De igual forma, debe solicitar ante los Tribunales la imposición de medidas cautelares que impidan su venta o cesión a terceros. Posteriormente, los bienes y dineros se entregan al Fondo de Reparación a cargo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), entidad que debe venderlos (previa sentencia judicial), para obtener recursos destinados a los procesos de reparación.

Durante el periodo de estudio, se realizaron 2.078 ofrecimientos y denuncias de bienes por parte de los postulados a la Ley de Justicia y Paz (Cuadro 27), así como, 850 investigaciones patrimoniales en la Fiscalía. El 83,8% de los ofrecimientos y denuncias corresponden a postulados de las Autodefensas y 16,2% de la Subversión. Con relación a los tipos de bienes ofrecidos o denunciados, la mayoría comprenden inmuebles rurales (69,9%), seguido por inmuebles urbanos (20,7%), dinero en efectivo (3,5%), automotores (2,8%), semovientes (0,4%) y otros bienes (2,6%)[121].

[121] Incluyen muebles, acciones, participaciones en sociedades, maquinarias, aeronaves y embarcaciones.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Cuadro 27

BIENES OFRECIDOS Y DENUNCIADOS POR POSTULADOS A LEY DE JUSTICIA Y PAZ (POR GRUPO ARMADO Y TIPO DE BIEN) 2006 - JUNIO DE 2014

GRUPOS ARMADOS Y TIPOS DE BIENES	OFRECIDOS	Part. %	DENUNCIADOS	Part. %
AUTODEFENSAS	**948**	**98,6%**	**794**	**71,1%**
Inmuebles	795	82,7%	763	68,3%
Rurales	600	62,4%	539	48,3%
Urbanos	195	20,3%	224	20,1%
Automotores	41	4,3%	18	1,6%
Semovientes	8	0,8%	0	0,0%
Dinero en efectivo*	73	7,6%	0	0,0%
Otros	31	3,2%	13	1,2%
SUBVERSIÓN	**13**	**1,4%**	**323**	**28,9%**
Inmuebles	13	1,4%	312	27,9%
Rurales	13	1,4%	301	26,9%
Urbanos	0	0,0%	11	1,0%
Automotores	0	0,0%	0	0,0%
Semovientes	0	0,0%	0	0,0%
Dinero en efectivo*	0	0,0%	0	0,0%
Otros	0	0,0%	11	1,0%
TOTAL	**961**	**100%**	**1.117**	**100%**

Fuente: Dirección Nacional de Justicia Transicional - FGN. Cálculos CGR DES-DJS
* Corresponde a número de ofrecimientos

Presupuesto

Entre los años 2006 a 2013, la Fiscalía General de la Nación ejecutó presupuesto por valor de $93.181 millones (a precios constantes de 2013) relacionado con los procesos judiciales de los postulados a la Ley de Justicia y Paz[122] (Cuadro 28). Estos recursos registran un crecimiento significativo durante los primeros años de implementación, al pasar de $4.670 millones en 2006 a $24.174 millones en 2008 (418%); debido a los altos requerimientos técnicos y operativos para iniciar las labores de investigación de los hechos confesados, antecedentes y condiciones actuales de los postulados. En los años siguientes,

[122] Estos valores no incluyen los gastos de personal de la Dirección Nacional de Justicia Transicional, ni los relacionados con los procesos de búsqueda e identificación de personas desaparecidas.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

los recursos ejecutados por la Entidad disminuyeron considerablemente y se estabilizaron, alcanzando un monto de $14.294 millones en 2011.

Cuadro 28

PRESUPUESTO EJECUTADO POR LA FGN PARA LOS PROCESOS DE LEY DE JUSTICIA Y PAZ 2006 - 2013 (Millones de $ de 2013)

CONCEPTO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL	Part. %
Compra de Equipos	2.021	5.957	9.680	1.305	806	1.939	1.934	2.424	**26.068**	**28,0%**
Viáticos Funcionarios	1.944	2.612	3.975	3.502	3.964	3.085	n/d	n/d	**19.082**	**20,5%**
Mantenimiento	59	1.035	4.431	4.149	3.488	3.643	275	478	**17.558**	**18,8%**
Arrendamiento y S. Públicos	179	1.237	2.226	1.660	2.471	2.204	295	463	**10.734**	**11,5%**
Materiales y Suministros	236	490	1.766	2.196	2.375	2.850	547	27	**10.487**	**11,3%**
Impresos y Publicaciones	171	1.005	343	872	1.540	232	269	322	**4.754**	**5,1%**
Muebles y Enseres	0	0	1.188	607	114	214	238	494	**2.856**	**3,1%**
Otros Gastos	59	32	566	177	69	127	612	0	**1.642**	**1,8%**
TOTAL	**4.670**	**12.368**	**24.174**	**14.469**	**14.827**	**14.294**	**4.170**	**4.209**	**93.181**	**100%**

Fuente: Dirección Nacional de Justicia Transicional - FGN. Cálculos CGR DES-DJS
Nota: A partir del año 2012, los recursos para viáticos de funcionarios, combustible, mantenimiento de vehículos y arrendamiento de inmuebles, no se consideran de manera específica para los procesos de Justicia y Paz, sino que se presentan de manera global para cada una de las Direcciones Seccionales de la FGN.

Los gastos más representativos correspondieron a la adquisición de equipos por $26.068 millones (28%), viáticos por $19.082 millones (20,5%) y mantenimiento de la infraestructura física con $17.558 millones (18,8%). Por el contrario, los que tuvieron una menor participación fueron: arrendamiento de inmuebles y pago de servicios públicos con $10.734 millones (11,5%), compra de materiales y suministros $10.487 millones (11,3%), publicaciones e impresos $4.754 millones (5,1%), adquisición de muebles y enseres de oficina $2.856 millones (3,1%) y otros gastos $1.642 millones[123] (1,8%).

De acuerdo con lo anterior, se estima un costo promedio por postulado a la Ley de Justicia y Paz equivalente a $18,7 millones (a precios constantes de 2013).

[123] Comprende la compra de armamento para la policía judicial y gastos reservados (pago a informantes).

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

3.4.2. Consejo Superior de la Judicatura - CSJ

De acuerdo con la información suministrada por esta Corporación, las Salas de Justicia y Paz de los Tribunales Superiores de Distritos Judiciales, se encuentran en las ciudades de Bogotá, Medellín, Barranquilla y Bucaramanga. Para el caso de Bogotá y Barranquilla, se implementaron los despachos judiciales en el año 2006, para Medellín en 2008 y para Bucaramanga en 2011.

En relación con la conformación de estos despachos, se observa que los de garantías y conocimiento cuentan con un magistrado y un profesional especializado, mientras que las secretarías disponen de: relator, secretario, oficial mayor de tribunal, profesional universitario, escribiente y citador.

A nivel nacional, la planta de personal pasó de 30 funcionarios en el periodo de 2006-2010, a 54 en el periodo 2011-2013, es decir, registró incremento de 55%. Respecto de las estadísticas de procesos que por competencia corresponden a los Tribunales Superiores de Distritos Judiciales, el CSJ reportó únicamente cifras de los despachos de Medellín, argumentando que los demás no registraron información en el Sistema de Información Estadístico de la Rama Judicial – SIERJU.

Para el año 2012, existían tres salas penales de Justicia y Paz en Medellín, las cuales tenían un inventario inicial de 10 procesos, ingresaron 66, salieron 7 y quedaron 59 en inventario final. Y durante 2013, ingresaron 182 y salieron 24, para un inventario final de 158 procesos pendientes. Se observa que para las vigencias reportadas, los tipos de salida correspondieron a: diez casos remitidos a otros despachos, tres autos de preclusión y dieciocho por “otras causas”, cuya desagregación no fue suministrada por la Entidad.

La Secretaría de la Sala de Justicia y Paz de Medellín informa que fue creada el 12 de Mayo de 2008 y hasta el 30 de Junio de 2013, no se habían producido sentencias. A su vez, el Tribunal Superior de Barranquilla - Sala de Justicia y Paz comunicó, que a Septiembre de 2013 se encuentran en trámite cuarenta y ocho procesos y han salido treinta y siete por causas, como: preclusión por muerte del postulado, exclusión del trámite del proceso de justicia y paz y exclusión de la lista de postulados.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

En cuanto a las sentencias proferidas por las Salas de Justicia y Paz de los Tribunales Superiores, se observa que en Bogotá se han proferido 11 sentencias, en las cuales se ordenó indemnización por valor de $89.173 millones a 3.484 víctimas de 846 núcleos familiares y se extinguieron veinte bienes. Respecto de la sanciones penales, se establecieron entre 35 y 53 años, pero en todas se otorgó el beneficio jurídico de pena alternativa de 8 años. En un solo caso se condenó a 5 años y 8 meses[124].

Presupuesto

Para el funcionamiento de las Salas de Justicia y Paz, durante el periodo comprendido entre 2006 y 2013, esta Corporación ejecutó presupuesto por $42.460 millones (a precios constantes de 2013) (Cuadro 29). De estos recursos, los dirigidos para atender los gastos de personal alcanzaron 81%, los gastos generales 17% y para inversión en infraestructura física y capacitación 2%.

Vale resaltar que la mayor ejecución de recursos se efectúo durante las vigencias 2011 a 2013, alcanzando 53,4% del total ejecutado en el periodo revisado, lo cual se debe al incremento en la planta de personal judicial y administrativo y a la entrada en operación de las Salas de Justicia y Paz de Medellín y Bucaramanga.

Cuadro 29

PRESUPUESTO EJECUTADO POR EL CSJ PARA LOS PROCESOS DE LEY DE JUSTICIA Y PAZ 2006 - 2013 (En Millones de $ de 2013)

CONCEPTO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
Gastos de Personal	1.624	2.537	3.908	4.088	4.084	5.661	7.790	4.769	**34.461**
Gastos Generales	425	1.047	499	608	431	2.356	974	1.079	**7.420**
FUNCIONAMIENTO	**2.049**	**3.584**	**4.408**	**4.696**	**4.515**	**8.017**	**8.764**	**5.848**	**41.881**
Infraestructura Física	0	614	0	0	0	0	0	0	**614**
Capacitación	0	0	0	0	0	86	60	0	**146**
INVERSIÓN	0	614	0	0	0	86	60	0	**759**
TOTAL	**2.049**	**4.197**	**4.408**	**4.696**	**4.515**	**8.103**	**8.824**	**5.848**	**42.640**

Fuente: CSJ. Cálculos CGR/ DES-DJS

[124] Sentencias remitidas por el Tribunal Superior de Bogotá - Sala de Justicia y Paz - Relatoría.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

3.4.3. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV

Fondo para la Reparación de las Víctimas

A partir de la expedición de la Ley 1448 de 2011, esta Entidad es la encargada de administrar el Fondo para la Reparación de las Víctimas (FRV), el cual fue creado por la Ley 975 de 2005, como una cuenta especial, sin personería jurídica, conformada por los bienes o recursos: 1. entregados o denunciados por los desmovilizados de grupos armados ilegales postulados a esta Ley, 2. provenientes del Presupuesto General de la Nación o 3. obtenidos por donaciones de particulares (Art. 54)[125]. Dichos recursos tienen como propósito cubrir el valor de las indemnizaciones a las víctimas reconocidas en las sentencias de Justicia y Paz; así como los gastos requeridos para efectuar otras formas de reparación[126].

Entre las actividades más importantes realizadas por el Fondo, se encuentran: a) recibir de la Fiscalía General de la Nación los bienes entregados o denunciados por los postulados a Justicia y Paz, detectados en investigaciones patrimoniales o contenidos en órdenes judiciales[127], b) adelantar procesos de avalúo y venta de los bienes recibidos, c) ejercer la custodia, mantenimiento y conservación de estos bienes, mientras se efectúa su venta[128], d) invertir en títulos del mercado público de valores, los ingresos provenientes de la venta de estos activos y e) liquidar y pagar las indemnizaciones individuales o colectivas a las víctimas reconocidas en las sentencias de Justicia y Paz. En relación con la vigilancia de la gestión del Fondo, esta corresponde a la Contraloría General de la República y a los Comités Territoriales de Justicia Transicional.

---

[125] La Ley 1448 de 2011 (Art. 177) adicionó otras fuentes de recursos para el Fondo, como: 1. dineros recaudados por entidades financieras, almacenes de cadena y supermercados por concepto de donaciones voluntarias de sus clientes, 2. multas a personas que hayan sido condenadas por concierto para delinquir relacionado con la organización y promoción de grupos armados ilegales, 3. multas establecidas a empresas que hayan financiado este tipo de grupos y 4. recursos provenientes de los procesos de extinción de dominio en virtud de la Ley 793 de 2002.

[126] Entre estas se encuentran: restitución de bienes inmuebles, medidas de satisfacción (reparación simbólica), medidas de rehabilitación (física y psicosocial) y garantías de no repetición de los hechos violentos.

[127] Para que el Fondo pueda recibir un bien, se requiere previamente la imposición de medida cautelar por parte de un Magistrado con funciones de control de garantías de las Salas de Justicia y Paz, excepto cuando los bienes deban administrarse de manera inmediata para evitar su deterioro (Art. 7 - Ley 1592 de 2012).

[128] La UARIV está facultada para contratar con terceros las labores de valoración, administración, mantenimiento y venta de los bienes recibidos por el Fondo. Igualmente, puede delegar estas funciones (excepto para los inmuebles rurales) en entidades territoriales o entidades nacionales del sector descentralizado.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Los bienes recibidos por el Fondo deben poseer una vocación reparadora, que consiste en el cumplimiento de ciertas condiciones, entre ellas: a) no poseer cuantiosas obligaciones por pagar (en materia de impuestos, servicios públicos, deudas bancarias, entre otras), b) no tener limitaciones a la propiedad (por falta de identificación, estar envueltos en procesos judiciales o ser objeto de reclamaciones por parte de terceros) o c) presentar un avanzado estado de deterioro, el cual afecte significativamente su valor comercial. La existencia de dichas condiciones implicaría una relación beneficio-costo negativa en estos bienes, causando dificultades en su gestión e impidiendo que puedan generar los recursos necesarios para reparar a las víctimas.

Para evitar esta problemática, la Ley 1592 de 2012 estableció que la FGN y la UARIV deben actualizar continuamente la información sobre las condiciones físicas, jurídicas, económicas y sociales de los bienes a entregarse, la cual debe servir a los magistrados con funciones de control de garantías de Justicia y Paz para determinar si poseen o no vocación reparadora, al momento de imponer las medidas cautelares (Art. 7). De igual manera, contempla que los postulados que entreguen bienes sin vocación reparadora u oculten la existencia de otros bienes obtenidos durante su participación en grupos armados ilegales, no podrán acceder al beneficio de sustitución de la medida de aseguramiento o incluso ser expulsados del proceso de Justicia y Paz[129].

Por otra parte, en virtud de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras), todos los inmuebles rurales que hayan ingresado al FRV y no tengan una destinación específica de reparación (es decir, no se identifiquen como propiedad de una víctima en particular) dentro de los procesos de Justicia y Paz, deben transferirse a la Unidad Administrativa de Restitución de Tierras (URT), es decir, las víctimas que eventualmente tendrían reclamaciones sobre estos inmuebles, deben reiniciar ante esta Entidad las gestiones que estaban realizando ante la Fiscalía[130].

[129] No obstante, en el parágrafo del Art. 7 de esta Ley, se menciona que los postulados que no entreguen bienes con vocación reparadora y demuestren no poseer este tipo de bienes, no verán afectada la evaluación de sus requisitos de elegibilidad, ni el beneficio de sustitución de medida de aseguramiento.
[130] No obstante, sobre este punto, la Ley 1592 de 2012 (Art. 8) señala que en los trámites del programa de restitución de tierras, se dará acceso preferente a las víctimas acreditadas en los procesos de Justicia y Paz.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Durante el periodo comprendido entre 2007 y Junio de 2014, el Fondo para la Reparación de las Víctimas (FRV) ha recibido 8.027 bienes y entregas de dinero, cuyo valor asciende aproximadamente a $156.127 millones (a precios corrientes)[131] (Cuadro 30). Entre los que sobresalen, 371 inmuebles rurales por valor de $111.040 millones (71,1%), 3 sociedades con activos avaluados en $21.623 millones (13,8%), 170 inmuebles urbanos por un monto de $11.933 millones (7,6%), 77 entregas de dinero en efectivo y títulos de tesorería (TES) por $6.848 millones (4,4%), 5.632 semovientes (principalmente vacunos y equinos) por $2.911 millones (1,9%) y 1.718 otros bienes[132].

Cuadro 30

BIENES RECIBIDOS POR EL FONDO PARA LA REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS 2007 - JUNIO DE 2014 (Millones de $)

TIPO DE BIEN	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Junio 2014	CANTIDAD	VALOR
Inmuebles Rurales	28	16	40	49	100	54	61	23	**371**	**111.040**
Inmuebles Urbanos	6	5	18	19	21	49	17	35	**170**	**11.933**
Dinero y Títulos*	6	11	11	17	6	7	9	10	**77**	**6.848**
Semovientes	4.350	816	280	100	86	0	0	0	**5.632**	**2.911**
Sociedades	0	0	2	1	0	0	0	0	**3**	**21.623**
Automotores	11	26	6	8	2	2	1	0	**56**	**1.771**
Otros Bienes	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	**1.718**	**n/d**
TOTAL									**8.027**	**156.127**

Fuente: UARIV. Cálculos CGR/DES-DJS

* En este caso, se refiere al número de entregas.

La mayor cantidad de recepciones se realizó entre 2007 y 2008 (más de 5.000 bienes y entregas), en especial, de semovientes y otro tipo de bienes que requerían de administración inmediata para evitar su deterioro o eventual pérdida. Por su parte, la entrega de inmuebles rurales alcanzó su nivel más alto en 2011 (100) debido al bajo número de entregas y denuncias efectuadas por los postulados a Justicia y Paz, así como a las dificultades para la imposición de medidas cautelares sobre estos predios; situación

[131] La información se presenta en precios corrientes debido a que la Entidad reportó el valor acumulado de los bienes con corte a Junio de 2014 y no discriminado por año, razón por la cual no es posible efectuar el proceso de indexación para registrarlos a precios constantes de 2013. Este valor puede incrementar significativamente en el futuro, pues existe un importante número de inmuebles (113 rurales y 86 urbanos) que aún no han sido avaluados.

[132] Como muebles, enseres, equipos, aeronaves, armas, prendas de vestir y relojes.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

similar ocurrió con los inmuebles urbanos cuyo mayor número se dio en 2012 (49). También debe señalarse que a Junio de 2014 la cantidad de recepciones se ha mantenido constante en comparación con el año anterior, e incluso ha aumentado en el caso de inmuebles urbanos, sobre los cuales se ha concentrado la labor de la Fiscalía en materia de investigaciones patrimoniales y solicitud de medidas cautelares.

Se observa que se presentó un amplio lapso de tiempo (en la mayoría de casos mayor a cuatro años), entre el momento de la desmovilización de los postulados a Justicia y Paz y el ingreso de los inmuebles entregados y denunciados al Fondo para la Reparación de las Víctimas, con el propósito de ser administrados, valorados y vendidos.

Es importante mencionar que el Informe de Auditoría efectuado a la UARIV para la vigencia 2012[133], señala: *"existieron bienes que en el periodo de administración de SAE perdieron vocación reparadora o, siendo productivos, no generaron ingresos; de acuerdo con el informe del supervisor designado para la liquidación de inmuebles, los inmuebles con daño bajo la administración de SAE fueron 35 de un total de 108, lo que evidencia que un 33% de los bienes inmuebles bajo la administración de SAE sufrieron pérdidas o daño"*, constituyéndose en factores que han afectado el valor comercial de estos bienes y reducido los recursos que podrían recibir las víctimas reconocidas en los procesos de Justicia y Paz.

Así mismo, a Junio de 2014, en las sentencias de primera instancia de la Ley de Justicia y Paz se han impuesto medidas de extinción de dominio sobre 130 bienes y títulos de tesorería (TES - Clase B) pertenecientes al Fondo para la Reparación de las Víctimas, los cuales están avaluados en $52.772 millones (precios corrientes) (Cuadro 31) y comprenden 33,8% del valor actual de los bienes recibidos por el Fondo. Estos están representados en 74 inmuebles rurales valorados en $44.385 millones (84,1%)[134], 23 títulos TES por valor de $3.988 millones (7,6%), 25 inmuebles urbanos por $3.389 millones

[133] Ver: Informe de Auditoría a la Unidad Administrativa de Atención y Reparación Integral a las Víctimas - Vigencia 2012. Elaborado por la CGR en Diciembre de 2013. Páginas 94 y 95.

[134] Información suministrada mediante Oficio 2014ER0117043 del 22 de Agosto de 2014 por la UARIV, en la respuesta 3. Estos predios se ubican principalmente en los departamentos de Antioquia, Córdoba y Norte de Santander, la mayoría de estos pertenecían a los excomandantes de las AUC, Rodrigo Pérez Alzate (Alias Julián Bolívar), Jorge Laverde Zapata (Alias El Iguano) y Gian Carlo Gutiérrez (Alias El Tuerto).

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

(6,4%)[135], dos sociedades con activos avaluados en $949 millones (1,8%) y 6 otros bienes con un valor de $61 millones (0,1%).

Cuadro 31

BIENES CON MEDIDA DE EXTINCIÓN DE DOMINIO POR SENTENCIAS DE JUSTICIA Y PAZ JUNIO DE 2014 (Millones de $)

TIPO DE BIEN	NÚMERO Y VALOR	TOTAL
Inmuebles Rurales	Bienes Recibidos	**74**
	Valor	**44.385**
Inmuebles Urbanos	Bienes Recibidos	**25**
	Valor	**3.389**
Títulos TES*	Cantidad	**23**
	Valor	**3.988**
Sociedades	Cantidad	**2**
	Valor	**949**
Otros Bienes**	Cantidad	**6**
	Valor	**61**
TOTAL BIENES	**Cantidad**	**130**
	Valor	**52.772**

Fuente: UARIV. Cálculos CGR DES-DJS
* Estos Títulos fueron adquiridos con recursos generados por la venta de bienes del FRV.
** Incluyen armas, motores fuera de borda y relojes.

Según la información reportada por el Fondo[136], la mayoría de los inmuebles rurales se encuentran en un estado regular e incluso algunos presentan amenaza de ruina; respecto a su situación de administración, es calificada como difícil, por varios motivos: a) han sido desmantelados y requieren obras urgentes de mantenimiento para hacerlos productivos, b) se encuentran ocupados por otros desmovilizados y c) presentan serios problemas de orden público. Por otra parte, la UARIV ha efectuado contratos de arrendamiento con campesinos de estas zonas; sin embargo, una proporción de ellos presenta problemas de incumplimiento en los pagos o abandono de los predios.

Los anteriores factores han ocasionado dificultades para la venta de estos inmuebles, pues si bien la Entidad ha realizado subastas de manera frecuente, encuentran

[135] Ibid. Dichos inmuebles se encuentran en los departamentos de Antioquia, Magdalena y Santander, anteriormente eran de propiedad de Rodrigo Pérez Alzate, José Peña Tobón (Alias Sargento), Freddy Rendón Herrera, entre otros.
[136] Acta del 21 de Noviembre de 2013 firmada entre profesionales de la CGR y el coordinador del FRV.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

poca acogida en los potenciales compradores, quienes consideran que pese al valor reducido de estos predios ($2,4 millones promedio por Hectárea)[137], las inversiones que deben realizar para hacerlos productivos resultarían cuantiosas, lo cual conlleva a que no sean una alternativa rentable y segura.

Frente a estas situaciones, la Entidad ha destinado recursos significativos para efectuar las labores de registro, valoración, mantenimiento, conservación y venta de los bienes del Fondo ($13.576 millones entre 2013 y Julio de 2014)[138].

Pago de Indemnizaciones

A Junio de 2014, la Corte Suprema de Justicia ha ratificado en segunda instancia, el pago de indemnizaciones a víctimas de grupos armados ilegales, en seis sentencias de Justicia y Paz, correspondientes a los casos: a) Mampuján - Las Brisas [139], b) Bloque Vencedores de Arauca[140], c) Jorge Laverde "Alias El Iguano"[141] d) Edgar Fierro "Alias Don Antonio", e) Freddy Rendón "Alias El Alemán" y d) Gian Carlo Gutiérrez "Alias El Tuerto". Por estas sentencias, la UARIV ha liquidado y girado $54.380 millones (a precios corrientes) a 2.524 víctimas reconocidas (Cuadro 32). De este valor, $50.778 millones (93,4%) han sido financiados con recursos del presupuesto nacional, mientras que $3.601 millones (6,6%) provienen de recursos entregados por los condenados.

Al respecto, debe señalarse que estas sentencias reconocen solamente 3,6% de las 70.311 víctimas afectadas en los hechos confesados por los desmovilizados postulados a Justicia y Paz, y 0,5% de las 459.219 víctimas registradas ante la Fiscalía General de la Nación. Lo anterior indica que se ha dado un mínimo porcentaje de reparación económica por parte de los desmovilizados de estos grupos armados ilegales, luego de transcurridos nueve años de la entrada en vigencia de esta Ley, hecho que está relacionado básicamente

[137] Cifra a Noviembre de 2013.
[138] Estos gastos están relacionados con la adquisición de equipos y software para la identificación y registro de los bienes, contratación de operadores para el avalúo y venta de inmuebles, cobro de cartera, servicios de vigilancia, mantenimiento de cultivos y proyectos productivos, depósitos mercantiles y transporte para efectuar las visitas de verificación.
[139] Sentencia del 27 de Abril de 2011, proferida contra Edwar Cobos Téllez (Alias Diego Vecino) y Uber Banquez Martínez (Alias Juancho Dique), excomandantes del Bloque Héroes de los Montes de María de las AUC.
[140] Sentencia del 27 de Junio de 2012, proferida contra José Peña Tobón, José Manuel Hernández y Wilmer Morelo.
[141] Sentencia del 6 de Junio de 2012 proferida contra Jorge Laverde Zapata (Alias El Iguano), por los hechos delictivos cometidos como comandante del Frente Fronteras - Bloque Catatumbo de las AUC.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

con la gran cantidad y complejidad de los hechos delictivos confesados por ellos, los cuales han sido investigados de forma individual por el ente acusador.

Cuadro 32

INDEMNIZACIONES JUDICIALES EN SENTENCIAS DE JUSTICIA Y PAZ JUNIO DE 2014 (En Millones de $)

Nombre de la Sentencia, Valor y Víctimas		Total	Part. %
Bloque Vencedores de Arauca	Valor (Entregado por Postulados)	**3.601**	**6,6%**
	Valor (Presupuesto General de la Nación)	**2.522**	**4,6%**
	Valor Total	**6.124**	**11,3%**
	Víctimas	**215**	**8,5%**
	Valor Promedio por Víctima	**28,5**	
Jorge Laverde Zapata Alias El Iguano	Valor Total	**4.409**	**8,1%**
	Víctimas	**206**	**8,2%**
	Valor Promedio por Víctima	**21,4**	
Mampuján - Las Brisas	Valor Total	**30.664**	**56,4%**
	Víctimas	**1.384**	**54,8%**
	Valor Promedio por Víctima	**22,2**	
Edgar Fierro Flórez Alias Don Antonio	Valor Total	**10.655**	**19,6%**
	Víctimas	**520**	**20,6%**
	Valor Promedio por Víctima	**20,5**	
Freddy Rendón Herrera Alias El Alemán	Valor Total	**2.090**	**3,8%**
	Víctimas	**181**	**7,2%**
	Valor Promedio por Víctima	**11,5**	
Gian Carlo Gutiérrez Alias El Tuerto	Valor Total	**437**	**0,8%**
	Víctimas	**18**	**0,7%**
	Valor Promedio por Víctima	**24,3**	
TOTAL	Valor (Entregado por Postulados)	**3.601**	**6,6%**
	Valor (Presupuesto General de la Nación)	**50.778**	**93,4%**
	Valor Total	**54.380**	**100,0%**
	Víctimas	**2.524**	**100,0%**
	Valor Promedio por Víctima	**21,5**	

Fuente: UARIV. Cálculos CGR DES-DJS

Nota: Los valores corresponden a los giros efectuados por la UARIV a las entidades bancarias, dicho monto es inferior al establecido en las sentencias de segunda instancia de Justicia y Paz, debido a que el Decreto 4800 de 2011 establece un monto máximo por víctima de 40 SMLV que pueden pagarse con recursos del Presupuesto General de la Nación, mientras que el valor restante debe cubrirse con recursos entregados por los postulados.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Los anteriores planteamientos, sugieren que existe una alta probabilidad de que las indemnizaciones que están en proceso de reconocimiento deban ser financiadas con recursos del Presupuesto Nacional, como se ha efectuado hasta el momento[142].

4. PRESUPUESTO EJECUTADO EN EL PROCESO DDR Y COSTOS DE ATENCIÓN

4.1. Presupuesto Total Ejecutado en el Proceso DDR. 2006 - Junio de 2014

Con base en la información presentada, se calcula que durante el periodo 2006 - Junio de 2014, el Gobierno Nacional ha ejecutado presupuesto por valor de $2,29 billones (a precios constantes de 2013), para llevar a cabo los procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración en Colombia (Gráfica 3).

Se observa que 61,7% ($1,41 billones) de los recursos ejecutados se dirigieron hacia la reintegración de personas desmovilizadas efectuada por la Agencia Colombiana para la Reintegración - ACR, 13,4% ($305.976 millones) para las desmovilizaciones colectivas y procesos de negociación con grupos armados al margen de la Ley realizados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y 10,1% ($230.151 millones) para las desmovilizaciones individuales a cargo del Ministerio de Defensa.

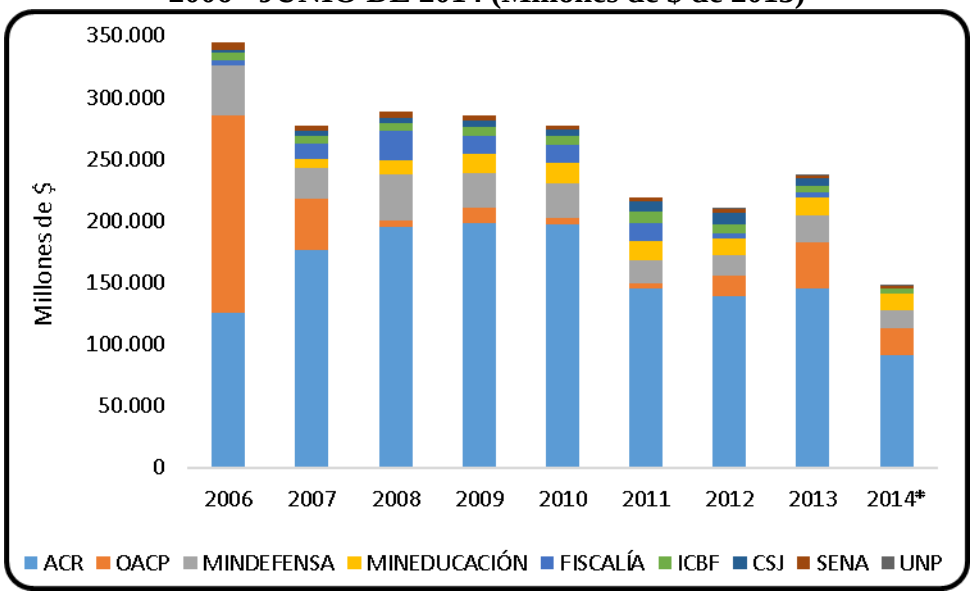
Siguen en representatividad, 5,9% ($135.821 millones) para la investigación y judicialización de las personas que ingresaron al proceso de DDR y se encuentran vinculadas a la Ley de Justicia y Paz (FGN y CSJ), 4,8% ($108.976 millones) para la asignación de cupos en educación básica y media para los desmovilizados y sus hijos, 2,5% ($58.301 millones) para la atención integral de los niños, niñas y jóvenes desvinculados del conflicto a cargo del ICBF, 1,5% ($34,15 millones) para los programas de formación para el trabajo por parte del SENA y 0,1% ($1.716 millones) para la realización de estudios de riesgo de las personas que solicitaron protección.

[142] El valor de las indemnizaciones por vía administrativa (Decreto 1290 de 2008) giradas a las víctimas comprende $2,69 billones (a precios corrientes) entre 2009 y Junio de 2014.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Gráfica 3

PRESUPUESTO EJECUTADO PROCESOS DE DESARME, DESMOVILIZACIÓN Y REINTEGRACIÓN 2006 - JUNIO DE 2014 (Millones de $ de 2013)



Fuente: ACR, OACP, Min. Defensa, Min. Educación, FGN, CSJ, ICBF, SENA y UNP. Cálculos CGR DES-DJS
* Información con corte a 30 de Junio de 2014

El año con mayores recursos ejecutados correspondió al 2006 con $344.632 millones (15,1%), dirigidos en gran parte al proceso de desmovilización colectiva de las AUC, luego durante el periodo 2007-2012 el presupuesto se concentró en efectuar los procesos de reintegración de las personas desmovilizadas de GAOML, mostrando una disminución progresiva a lo largo de este (-27,4%). Y posteriormente, en el año 2013 se incrementaron los recursos ejecutados, debido al inicio de los Diálogos de Paz entre el Gobierno Nacional y el grupo guerrillero de las FARC.

4.2. Estimación Costos del Proceso DDR con las FARC

Teniendo en cuenta el presupuesto ejecutado por los programas y componentes de atención analizados en el presente estudio, durante el período 2006 a Junio de 2014 (8,5 años), se estimó el costo promedio de atención por persona beneficiada para cada uno de ellos, a precios constantes de 2013 (Cuadro 33), así: proceso de desarme y desmovilización colectiva $11,21 millones, proceso de desarme y desmovilización individual $14 millones,

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

atención integral a menores de edad desvinculados del conflicto $20,32 millones, Ruta de la Reintegración $33,8 millones, estudios de riesgo para personas desmovilizadas $1,54 millones, programas de formación para el trabajo $0,19 millones por cupo, educación primaria, secundaria y media $0,96 millones por cupo e investigación en el marco de la Ley de Justicia y Paz $18,58 millones por desmovilizado postulado.

Cuadro 33

ESTIMACIÓN COSTOS PROMEDIO PROGRAMAS DE ATENCIÓN DEL PROCESO DDR EN COLOMBIA 2006 - JUNIO DE 2014 (Millones de $ de 2013)

Entidad	Programa	Periodo Revisado	Presupuesto Total (Millones de $ 2013)	Número de Desmovilizados Beneficiarios	Costo Promedio (Millones de $ 2013)
OACP	Desarme y Desmovilización Colectiva	2006-2007	203.077	18.113	11,21
Min. Defensa	Desarme y Desmovilización Individual	2006 - Junio 2014	230.151	16.456	13,99
ICBF	Atención Integral Menores Desvinculados	2006 - Junio 2014	58.301	2.869	20,32
ACR	Ruta de la Reintegración	2005 - Junio 2014	1.511.766	44.743*	33,79
UNP	Estudios de Riesgo Desmovilizados	2012 - Junio 2014	1.760	1.146	1,54
SENA	Formación para el Trabajo	2006 - Junio 2014	34.125	179.885**	0,19
Min. Educación	Educación Primaria, Secundaria y Media	2007 - Junio 2014	108.796	113.401***	0,96
FGN	Investigación Justicia y Paz	2006 - 2013	93.181	5.015****	18,58

Fuente: ACR, OACP, Min. Defensa, Min. Educación, FGN, CSJ, ICBF, SENA y UNP. Cálculos CGR/DES-DJS

* Para dar mayor precisión a la estimación del costo promedio de la Ruta de Reintegración se incluyó tanto el presupuesto destinado ($100.159 millones a precios de 2013)[143] como el número de personas que ingresaron al Programa en 2005 (10.462), ya que el mismo dura en promedio siete años, y por consiguiente estas cifras impactan el periodo analizado.

**Comprende el número total de cupos otorgados durante el periodo (5,25 cupos promedio por persona en proceso de reintegración.

*** Comprende el número total de cupos otorgados durante el periodo (3,31 cupos promedio por persona en proceso de reintegración.

****Comprende el número total de desmovilizados y privados de la libertad postulados a esta Ley.

A partir de las cifras obtenidas, se estimó que en promedio, el proceso DDR de cada desmovilizado colectivo tuvo un costo de $69,3 millones[144], el de tipo individual $72 millones[145] y la desvinculación de un menor del conflicto armado $59,8 millones[146].

[143] Tomado del documento "La Política Pública de Desmovilización y Reinserción de Grupos Alzados en Armas", elaborado por la Contraloría General de la República en Julio de 2006. ($73.902 millones a precios de 2005), pág. 48.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Ahora bien, teniendo como base las anteriores estimaciones y con el objetivo de proyectar el costo asociado a una posible desmovilización de miembros de las FARC, se plantean dos (2) escenarios, el primero contempla un proceso DDR con una duración de diez (10) años[147] y 20.000[148] desmovilizados de manera colectiva como ocurrió con las AUC en 2006 (18.300 adultos y 1.700 menores de edad)[149] y el segundo mantiene los mismos supuestos, pero con una duración de quince (15) años.

Así, se obtuvieron las siguientes estimaciones, para cada adulto que ingrese al proceso DDR el costo oscilaría entre $81,5 millones para el escenario 1 y $122,3 millones para el escenario 2; y en el caso de un menor de edad desvinculado del conflicto, dicho costo estaría entre $70,4 millones y $105,6 millones.

De esta forma, los costos estimados que tendría un eventual proceso de desmovilización colectiva y reintegración a la vida civil de miembros de las FARC, oscilaría entre $1,6 billones para el escenario 1 y $2,4 billones para el escenario 2 (a precios constantes de 2013).

Si además se incluye el costo promedio de afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud dentro del Régimen Subsidiado[150], para todos los participantes en el proceso y asumiendo un beneficiario adicional por cada adulto desmovilizado, el costo estimado

---

[144] Este cálculo incluye los siguientes valores promedio por persona: 1. Proceso de desarme y desmovilización colectiva, 2. Ruta de la Reintegración, 3. Estudio de riesgo, 4. Formación para el trabajo (se multiplica el valor del cupo por el número promedio de cursos realizados por persona), 5. Educación primaria, secundaria y media (se multiplica el valor del cupo por el número promedio de cursos realizados por persona) y 6. Investigación en Justicia y Paz.

[145] Dicho cálculo incluye los siguientes valores promedio por persona: 1. Proceso de desarme y desmovilización individual, 2. Ruta de la Reintegración, 3. Estudio de riesgo, 4. Formación para el trabajo (se multiplica el valor del cupo por el número promedio de cursos realizados por persona), 5. Educación primaria, secundaria y media (se multiplica el valor del cupo por el número promedio de cursos realizados por persona) y 6. Investigación en Justicia y Paz.

[146] Este cálculo comprende los siguientes valores promedio por persona: 1. Atención integral a menores de edad desvinculados del conflicto armado, 2. Ruta de la Reintegración, 3. Estudio de riesgo, 4. Formación para el trabajo (se multiplica el valor del cupo por el número promedio de cursos realizados por persona) y 5. Educación primaria, secundaria y media (se multiplica el valor del cupo por el número promedio de cursos realizados por persona).

[147] Según declaraciones de Alejandro Éder Garcés Ex-director de la ACR, el proceso de reintegración para miembros de las FARC tendría una duración entre 10 y 15 años (Agosto 1 de 2013).
Al respecto ver en: http://confidencialcolombia.com/es/1/1306/8307/%E2%80%9CColombia-tambi%C3%A9n-tiene-que-desmovilizarse%E2%80%9D-Eder-Reintegraci%C3%B3n-paz-Farc.htm

[148] Al respecto ver declaraciones del Ministerio de Defensa, en: http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/5-2013-cerca-de-20-mil-desmovilizados-tendr%C3%ADan-las-farc-si-hay-acuerdo-de-paz.html. Dicha cifra contempla combatientes y personas vinculadas a redes de apoyo (informantes y logística).

[149] De acuerdo con la información analizada en el documento, en el período 2006-Junio de 2014, la proporción de menores de edad fue de 8,5% y la de adultos de 91,5% del total de personas desmovilizadas.

[150] Se calcula tomando el valor de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) vigente a Junio de 2014, para el Régimen Subsidiado en Salud ($518.071 a precios constantes de 2013).

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

ascendería a un valor entre $1,8 billones y $2,7 billones (a precios constantes de 2013). Dichas cifras se constituyen en una aproximación inicial del costo fiscal que requeriría el Estado colombiano para realizar un proceso de este tipo, teniendo en cuenta los programas de atención implementados hasta el momento.

CONCLUSIONES

De acuerdo con las experiencias internacionales sobre procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR), se observa que no existen casos modelo o fórmulas únicas para lograr una implementación exitosa, sino que se reflejan procesos de aprendizaje cuyo desarrollo y componentes resultan particulares al contexto político, social, económico y cultural de los países o regiones donde han existido conflictos armados. En este sentido, los DDR son el resultado de procesos de negociación y acuerdos entre las partes involucradas, que deben tener en cuenta las causas de dichos conflictos, con el fin de garantizar la estabilidad de la paz, evitar el surgimiento de nuevas hostilidades y conducir finalmente a la reconstrucción y transformación de las sociedades.

La reintegración a la vida civil de las personas desmovilizadas de los grupos armados al margen de la Ley, exige una intervención integral por parte del Estado colombiano, la cual permita: a) la recuperación de los vínculos con su entorno familiar y social, b) la generación de capacidades y oportunidades para incorporarse a la actividad económica y c) desarrollar amplios conocimientos sobre sus deberes y derechos frente al resto de la sociedad. Por tal razón, requiere de un acompañamiento permanente de las Entidades involucradas en la implementación de esta política pública, mediante acciones sostenibles a largo plazo. Igualmente, resulta indispensable el alto compromiso de los desmovilizados que participan en dichos procesos, el cual surge de un deseo auténtico de reconciliación y construcción de un nuevo proyecto de vida.

Durante el periodo analizado se produjo un amplio conjunto de normas relacionadas directamente con el proceso de DDR y con temas complementarios, entre ellos, los marcos de justicia transicional para los desmovilizados y los instrumentos para la atención y reparación a las víctimas del conflicto armado. Los documentos CONPES, Leyes y

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Decretos expedidos han favorecido la continuidad en las políticas implementadas, al brindar mecanismos institucionales y financieros para su funcionamiento. De igual forma, han ampliado los beneficios económicos y los componentes de atención dirigidos a las personas en proceso de reintegración, haciéndolo más integral.

Con relación a los procesos de desarme y desmovilización realizados durante el periodo de estudio, en primer lugar, se encuentran las desmovilizaciones colectivas producto de la negociación con los grupos de autodefensa (AUC) y en segundo, las desmovilizaciones individuales, que corresponden en su mayoría a miembros de la subversión (FARC y ELN) que han desertado de sus filas. Se observa que el número de desmovilizados de los dos tipos es similar, donde los primeros se concentran en los años 2006 y 2007, mientras que los segundos se han dado a lo largo de todo el periodo analizado. Sin embargo, estos últimos han ido disminuyendo continuamente desde el año 2008, lo cual puede obedecer al menor tamaño en las estructuras de estos grupos armados y/o a menores niveles de deserción al interior de los mismos.

De igual forma, se encuentra que el costo promedio de atención por cada desmovilizado es mayor en los procesos de desarme y desmovilización individuales en comparación a los colectivos. También se observa que en los procesos colectivos se ha entregado a las autoridades una mayor cantidad de armas, municiones, material de intendencia y equipos de comunicaciones, mientras que en los individuales ha sido superior la entrega de explosivos y narcóticos.

Resulta fundamental la atención integral por parte del Estado a los niños, niñas y adolescentes desvinculados del conflicto armado, por ser una población con mayor grado de vulnerabilidad que requiere el restablecimiento de sus derechos, su inserción familiar y social, así como su ingreso y permanencia en el sistema educativo, acceso a servicios de salud y formación para el trabajo.

Se encuentra que la mayoría de los menores de edad han culminado su participación en el programa, para luego realizar la transición a una vida familiar o a los programas de reintegración para adultos. Sin embargo, vale resaltar que existe una alta tasa de deserción (31,4%), la cual obedece a que la permanencia en el mismo es voluntaria. Esta situación es

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

preocupante en la medida que afecta el cumplimiento de los objetivos del programa y puede dificultar la adaptación de estos niños y jóvenes a la sociedad.

Respecto del proceso de reintegración de las personas desmovilizadas de grupos armados al margen de la Ley, se observa que la gran mayoría de quienes ingresaron, aún se encuentran en el proceso (85%). Se destaca que 12% culminaron efectivamente las actividades programadas en la Ruta de Reintegración. De lo anterior se colige que existe una alta permanencia en el proceso y que se requiere un período prolongado de intervención (inclusive superior a 8,5 años, correspondiente al período de análisis).

Con base en la información disponible, se estima que una proporción significativa de los recursos ejecutados por la ACR, se dirigió a los apoyos económicos para las personas vinculadas al proceso; sin embargo, otros componentes de atención que también son relevantes en el desarrollo de la Ruta de Reintegración, tales como la formulación e implementación de proyectos productivos y las actividades de reintegración comunitaria y de servicio social en las comunidades receptoras de desmovilizados, registraron una participación baja en los recursos ejecutados por la Agencia, lo cual indica que estos componentes han tenido una menor prioridad en el proceso.

Otro aspecto importante es la existencia de problemas en materia de seguridad y de reincidencia en conductas delictivas por parte de las personas en proceso de reintegración. En primer lugar, se encuentra que algunos desmovilizados reportan altos niveles de riesgo para su integridad personal y la de su núcleo familiar. Así mismo, un número importante han sido víctimas de homicidio. Sin embargo, con la información reportada por las Entidades, no es posible determinar si esto ha sido consecuencia de deficiencias en la valoración del nivel de riesgo, o del hecho que se desconoce si se solicitó o no esquema de protección.

De otro lado, se señala que la ACR ha realizado recientemente una labor de monitoreo y seguimiento a las personas que culminaron su participación en el proceso; entre los principales resultados, se observó que la mayoría de las personas consultadas trabajan como empleados o independientes, mientras que un menor porcentaje están desempleadas o estudiando; igualmente, la mayor parte viven en arriendo o en casas de

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

familiares; y una gran proporción han formado núcleos familiares. Lo anterior muestra una aproximación de las condiciones de vida de estas personas y señala la importancia de continuar ampliando la muestra y la periodicidad del seguimiento, con el propósito de verificar la eficacia y los impactos del proceso de reintegración.

Con relación al componente de formación para el trabajo a cargo del SENA, se observa con inquietud que la gran mayoría de los cursos impartidos son de baja intensidad horaria y corresponden a actualizaciones en temas particulares, en lugar de cursos completos de nivel técnico o tecnológico, por lo cual, no se garantiza una efectiva formación de capacidades laborales y de emprendimiento que permitan a las personas desmovilizadas una adecuada inserción en las actividades económicas. Adicionalmente, en algunos departamentos del país, existe una baja tasa de culminación de los cursos iniciados, lo cual dificulta más esta problemática.

En el componente de educación básica y media, se encuentra que la cantidad de cupos anuales otorgados a las personas desmovilizadas ha disminuido, esto debido al menor número de participantes en el proceso, en cambio, los cupos concedidos a sus hijos han aumentado, constituyéndose actualmente en los principales beneficiarios de este programa. Frente a la tasa de deserción, se registra la presentada al interior de cada periodo educativo, pero no la que ocurre entre periodos, por lo tanto, no es posible determinar los niveles de permanencia y promoción de esta población en el sistema educativo formal, siendo información relevante para conocer los impactos del programa en sus condiciones de vida e inclusión social.

Con relación a la implementación de la Ley de Justicia y Paz, se observa que una alta proporción de los desmovilizados postulados a recibir beneficios, han sido excluidos de estos procesos judiciales, debido a que han renunciado o incumplido con los requisitos exigidos, luego de la verificación realizada.

En cuanto a la labor adelantada por la Fiscalía General de la Nación, en primer lugar, se ha llevado a cabo un gran número de diligencias de versión libre, en donde las confesiones de los desmovilizados han permitido conocer más a fondo episodios del conflicto armado, como los graves hechos de violencia cometidos sistemáticamente contra

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

la población civil. Sin embargo, se encuentran menores resultados en materia de sentencias condenatorias e incidentes de reparación integral, en comparación con el número de postulados y de hechos delictivos confesados, lo anterior puede responder al volumen de procesos y la complejidad de los mismos.

Se establece que un bajo porcentaje de las víctimas registradas ante la Fiscalía han sido reconocidas en los hechos delictivos confesados en los procesos de Justicia y Paz, lo anterior debido a su baja participación en las diligencias de versión libre y a la renuencia de algunos desmovilizados a dar a conocer estas acciones. Respecto a la reparación económica, se determina que los desmovilizados han entregado bienes a la Fiscalía y esta a su vez al Fondo de Reparación para las Víctimas, sin embargo, su valor resulta menor en comparación al monto de las indemnizaciones giradas. Sobre este punto, es importante señalar que una alta proporción del valor de las sentencias de Justicia y Paz, se ha financiado con recursos del presupuesto nacional y no con los bienes entregados por los desmovilizados condenados en dichas sentencias.

Si se tiene en cuenta que durante el período de estudio se desmovilizaron e ingresaron a la Ruta de Reintegración 34.281 personas y suponiendo que se beneficiaron de todos los programas de atención analizados en el presente documento, podría estimarse que la inversión promedio realizada por el Estado para efectuar el proceso DDR, fue de $66,7 millones por persona, a precios constantes de 2013.

Finalmente, de acuerdo con la proyección de costos realizada sobre la posibilidad de desmovilización de los miembros de las FARC, se observa que la inversión de recursos requerida por el Estado colombiano es cuantiosa. Sin embargo, es importante aclarar que dicha inversión no contempla la totalidad de recursos requeridos, por cuanto sólo corresponde a los programas objeto de análisis. Es de anotar que probablemente, serán destinados mayores recursos por el otorgamiento de beneficios adicionales que podrían incluirse en los acuerdos finales de las negociaciones de paz y por otros aspectos del posconflicto no contenidos en el estudio.

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia