



***ANÁLISIS DE LA IMPORTANCIA E INCIDENCIA EN EL  
POS-ACUERDO EN COLOMBIA DE LOS SERVIDORES  
PÚBLICOS DE LA UNIDAD DE VICTIMAS, 2010-2016***

Elkin Ariel Morales Roa

Autor

Artículo de reflexión el resultado del trabajo realizado como opción de grado de la especialización en Desarrollo Administrativo.

Diana Milena Carmona Muñoz

Tutor

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
ESPECIALIZACIÓN EN DESARROLLO ADMINISTRATIVO  
BOGOTÁ, D.C.  
2017**



# ***ANÁLISIS DE LA IMPORTANCIA E INCIDENCIA EN EL POS-ACUERDO EN COLOMBIA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA UNIDAD DE VÍCTIMAS, 2010-2016***<sup>1</sup>

*ANALYSIS OF THE IMPORTANCE AND IMPACT OF POST-AGREEMENT IN COLOMBIA OF THE PUBLIC SERVANTS OF THE VICTIMS UNIT, 2010-2016.*

**Elkin Ariel Morales Roa**<sup>2</sup>

## **RESUMEN**

El presente artículo de reflexión tiene como objetivo analizar la importancia e incidencia en el pos-acuerdo en Colombia de los servidores públicos de la Unidad de Víctimas, para tal fin se desarrolló a partir de una metodología exploratorio-descriptiva la investigación realizada, basada en evidencia documental con una recolección de información de fuentes primarias como la Constitución Política, las leyes sustantivas y procesales, los tratados internacionales, la jurisprudencia, como complemento se recurrió a fuentes secundarias como la Unidad para la Atención y Reparación para las víctimas, ministerios del Interior y de Defensa, ministerios cercanos al tema como: Justicia, Educación, Salud y Vivienda, entre otras fuentes, que sirvieron como guía para el presente artículo de reflexión. La investigación realizada ha podido precisar que la entidad no es eficiente, no cuenta con el recurso humano suficiente y capacitado para cumplir con su misión constitucional y legal. La demanda de reparación integral de más de 8 millones de personas desborda no sólo a la entidad Unidad para la Atención y Reparación para las Víctimas sino a todo el Estado colombiano, pese a que se ha recibido importante ayuda internacional.

**PALABRAS CLAVES:** Evaluación institucional, pos-Acuerdo, desempeño funcional, Unidad de Víctimas.

**CLASIFICACIÓN JEL:** D73, H1, H5.

## **ABSTRACT**

The purpose of this article was to analyze the importance and incidence of post-agreement in Colombia of the public servants of the victims' unit. For this purpose, an exploratory-descriptive methodology was developed based on evidence Documentary with a collection of information from primary sources such as the Political Constitution, substantive and procedural laws, international treaties, jurisprudence, as a complement was used secondary sources such as the Unit for Care and Repair for Victims, Ministries of the Interior and Of defense, ministries close to the theme such as: Justice, Education, Health and Housing, and other sources, which served as a guide for this article of reflection. The research has been able to specify that the entity is not efficient, does not have the human resource sufficient and trained to fulfill its constitutional and legal mission. The demand for comprehensive repair of more than 8 million people goes beyond the entity Unit for Care and Repair for the Victims, but also for the entire Colombian State, despite the fact that important international aid has been received.

**KEYWORDS:** Institutional evaluation, post-agreement, functional performance, Victims Unit.

<sup>1</sup> Este Artículo de reflexión es el resultado del trabajo realizado como opción de grado de la especialización en Desarrollo Administrativo Universidad Militar Nueva Granada, año 2017, la línea de investigación corresponde a economía de la defensa y del conflicto <sup>2</sup> Profesional Universitario en Administración y Finanzas de la Corporación de Universitaria Iberoamericana. Correo electrónico: [elkintomr@gmail.com](mailto:elkintomr@gmail.com).

## 1. INTRODUCCIÓN

El propósito de éste artículo de reflexión es describir la importancia e incidencia de los servidores públicos de la Unidad de Víctimas en el pos-acuerdo; Análisis que se hizo desde la perspectiva del Estado y el gobierno colombiano, en su misión constitucional y legal de construir la paz.

Se debe hacer diferencia del significante pos-acuerdo al de pos-conflicto, las instituciones del Estado y mucho de la literatura reciente sobre el tema, particularmente artículos de prensa, se utiliza el término pos-conflicto, son ejemplos de este uso conceptual los aportes de (Rojas, 2013) y (Torres, 2015).

La diferencia entre ambas expresiones no es banal. Pos-acuerdo significa que el proceso de paz con las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) y su eventual cumplimiento, no ponen fin al conflicto. Porque aún subsisten muchas formas de violencia y de grupos armados ilegales en el país.

El pos-acuerdo determina considerar lo que se ha hecho y no exagerar su alcance político sobre la realidad social de un país que según datos actuales es el principal productor y exportador de cocaína del mundo. Y el narcotráfico ha sido uno de los factores decisivos en avivar el conflicto interno colombiano (Castro, 2016).

Pensar en el pos-acuerdo implica por lo menos tres aspectos con relación al tema de éste artículo de reflexión: 1- El papel de los

funcionarios públicos es cumplir con el acuerdo desde su campo de acción. 2- La Unidad de Víctimas debería intervenir activamente mediante una pedagogía social desde su área institucional para que los ciudadanos perciban que efectivamente ha habido un cambio, con el acuerdo final, gobierno-FARC. 3- Participar en lo que atañe a su función misional en que el pos-acuerdo se transforme paso a paso en pos-conflicto y éste en un camino no conocido por las últimas tres generaciones de colombianos, la convivencia (Rodríguez, 2015).

Hechas estas aclaraciones en lo que corresponde a este artículo se utilizará el término post-conflicto como sinónimo de pos-acuerdo, quedando plenamente claro que incluso la paz con todos los grupos armados ilegales no va a evitar conflictos futuros porque la naturaleza humana y un sistema social y económico basado en la acumulación y concentración de la riqueza son entre otros aspectos, el origen del conflicto (Torres, 2015).

Otra precisión conceptual, es que el término origen se diferencia del término comienzo (Zubeman, 2015). El comienzo de un conflicto tiene unas raíces sociales, económicas, históricas, culturales y una evolución en el tiempo. El origen por lo contrario, no es un asunto temporal, es ahistórico y tiene que ver con la esencia del problema, con su característica ontológica, consiste en afirmar que el origen del conflicto en Colombia es la naturaleza humana, a la que le es inherente el conflicto, que ella es quien lo crea de

forma independiente a las condiciones sociales, económicas y políticas.

El comienzo en el tiempo de un conflicto como el colombiano corresponde al comienzo histórico de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, una guerrilla de origen campesino que en su transformación y adaptación histórica se fue transformando en una guerrilla marxista-leninista y como parte de su estrategia de financiación en un cartel de la droga, cuestiones plenamente establecidas y probadas e incluso reconocidas por los mismos negociadores de esta agrupación armada ilegal, que durante 60 años ha actuado como grupo terrorista, sin ser claro está, el único grupo de ésta índole en la historia contemporánea de Colombia, (Pecaut,1987) .

A partir de lo anterior, la justificación de éste artículo de reflexión se fundamenta en el debate que se debe librar en la academia, asumiendo su responsabilidad social, de asumir la coyuntura presente en torno al significado y alcance del acuerdo de paz con las FARC y la desmovilización de este grupo armado ilegal.

La investigación académica sobre la realidad actual de Colombia es necesaria para formar profesionales con un sentido crítico respecto a la realidad social, económica y política de su país para que desde la reflexión y la praxis profesional se motiven a contribuir al desarrollo y la paz de Colombia.

La investigación realizada y su producto, un artículo de reflexión, se requiere porque es un tema del presente sobre el cual es necesario pensar escribir, compartir ideas para generar

una actitud desde la academia respecto a pensar cuál es y cuán debería ser su responsabilidad social con respecto a lo que está sucediendo en Colombia con relación a la paz.

La investigación beneficia directamente a su autor, la comunidad académica con la que se compartirá el presente artículo y de la que se espera una reacción en términos de debate crítico que estimule más artículos de reflexión sobre el tema. Indirectamente puede beneficiar a la entidad Unidad de Víctimas y a sus funcionarios para que tengan mayor claridad de su rol protagónico en este proceso.

Dado los recursos, considerado el tiempo disponible, la existencia y acceso a las fuentes y los conocimientos del autor para realizar esta investigación y socializar sus resultados a través de éste artículo de reflexión, se trató de un proyecto totalmente viable de llevarse a cabo.

Esta investigación radica no sólo en que aborda un tema de coyuntura actual sino en la importancia e incidencia de los servidores públicos, (Arts. 122 y 123) de la Constitución Política, en adelante (C.P.) en el pos-conflicto en Colombia y la consolidación de una sociedad hacia la paz, que por generaciones sólo ha conocido la guerra.

Respecto a la paz, ésta es un derecho fundamental, (Art. 22, C.P.), que encarna el origen que justifica al Estado como garante de la paz. Estos derechos fundamentales

gozan de un particular reconocimiento de garantía porque hace parte del Bloque de Constitucionalidad que el Estado ha reconocido y comprometido acatar en tratados internacionales. Derechos que son parte de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que es la Carta fundamental de la ONU desde 1948.

De lo anterior se debe colegir a la luz de lo que son los funcionarios y empleados públicos, (Art. 22, C.P.), que es el recurso humano con que cuenta el Estado para desarrollar la función pública con acatamiento de la Constitución y la Ley, lo que de ahora en adelante en éste artículo, se denominará ordenamiento jurídico. Que todos los servidores públicos si excepción tienen como parte de su función apoyar y gestionar para que el Estado realice eficazmente la prestación de los múltiples servicios de la función pública y cumplir con las normas constitucionales y legales que el Estado está llamado a cumplir, entre ellas, el reconocimiento de que la paz es fundamental para que cese el estado de cosas inconstitucionales (Martínez, 2006) que impiden la convivencia, el desarrollo social y económico a escala humana como lo han planteado múltiples autores, entre ellos (Max-Neef, Elizalde & Hopenhayn, 1986).

Por lo tanto es claro que todo funcionario del Estado, de carrera administrativa o contratista, tiene la obligación de contribuir al pos-conflicto como una exigencia estratégica que en el pos-acuerdo demanda la consolidación de la paz desde el fortalecimiento de la acción gubernamental como presencia del Estado donde ha habido históricamente vacíos de gobierno y de intervención estatal.

Es necesario considerar que hay funcionarios que dependiendo de la rama del poder público en la que ejerzan su función tienen que ver directamente con superar más de seis décadas de conflicto interno, consolidar el pos-acuerdo, sembrar la semilla del pos-conflicto y dar comienzo a un proceso largo hacia la paz (Pérez, 2011).

Este análisis se centra particularmente en los funcionarios de la Unidad de Víctimas que tienen la misión constitucional y legal de trabajar en procura de que las personas que han sufrido directamente la violencia, tengan verdad, justicia y reparación.

Análogamente los Ministerios del Interior y de Defensa han hecho un planteamiento similar para los reinsertados de los grupos armados ilegales. En un proceso complejo ínter agencial e interinstitucional para lo que se conmina el concurso de ministerios cercanos al tema como son: Justicia, Educación, Salud y Vivienda.

Interesa saber ¿cuál es la ruta común que deben seguir los funcionarios públicos de las entidades mencionadas?, y si tal proceso se inicia con la inscripción en el registro único de víctimas que hace la entidad Unidad de Víctimas, cuyo objetivo misional es apoyar la acción integral del Estado en torno al reconocimiento de derechos de estas personas (Pérez, 2011).

Dado que la inscripción en el registro único de víctimas es el punto de partida para que otras entidades y profesionales realicen su trabajo en materia de procesos de sanación,

asistencia, resiliencia, inclusión, rehabilitación. Para que las víctimas de múltiples formas de violencia originadas en el conflicto interno tengan una atención integral que permita su inserción social y promoción de sus proyectos de vida.

No se debe pasar por alto, que en el tema del pos-conflicto no sólo importa la intervención con las víctimas sino el trabajo que realizarán los funcionarios adscritos a las entidades del Estado que están llamadas a crear condiciones de superación y no repetición del conflicto como son la Fuerza Pública, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de las TIC, para que desarrollen programas que permitan una atención diferencial e integral a las personas víctimas del conflicto, y para que desde el postconflicto, se evite que las condiciones que llevaron a más de 60 años de guerra con las FARC se repitan (Rodríguez, 2015).

Por lo tanto en éste artículo de reflexión se definirá y describirá La ruta crítica de reconocimiento y atención que realizan los funcionarios de la Unidad de víctimas con relación al rol protagónico de quienes integran la Jurisdicción Especial de Paz.

El otro tema del artículo, tiene que ver con la transformación que se requiere hacer en la administración pública para que cualquier funcionario del Estado cumpla con su deber constitucional y legal y así contribuir a superar la etapa del pos-acuerdo e iniciar la del pos-conflicto

Esta investigación busca responder la pregunta: **¿Cuál es la importancia e incidencia en el pos-acuerdo en Colombia de los servidores públicos de la unidad de víctimas?**

Para responder la pregunta de investigación se plantea el objetivo general de éste trabajo: **Analizar la importancia e incidencia en el pos-acuerdo en Colombia de los servidores públicos de la unidad de víctimas, 2010-2016.**

Para desarrollar el objetivo general se da cumplimiento a los siguientes objetivos específicos: Primero: **Describir la función de la unidad de víctimas en el periodo comprendido entre 2010-2016.** Segundo: **Caracterizar a los Servidores Públicos de la Unidad de Víctimas del conflicto armado.** Tercero: **Interpretar estadísticas básicas de desempeño institucional de la Unidad de Víctimas.**

El presente documento se encuentra estructurado de la siguiente manera:

Primera parte descripción breve e introductoria al pos-conflicto, la cual incluye varios antecedentes, vacíos encontrados en la literatura realizada y los objetivos de la investigación.

En segunda instancia se presentará una aproximación teórica con los principales exponentes de la teoría de la resiliencia social desde la intervención del Estado.

En tercer lugar, se presentará la metodología utilizada para el análisis de la importancia e incidencia de los servidores públicos en el pos-acuerdo en Colombia, tomando como referente de caso a la Unidad de Víctimas, en el periodo comprendido entre 2010-2016.

En cuarto aspecto se presentará los resultados de la metodología propuesta y para finalizar, se presentarán las conclusiones de la investigación realizada.

## 2. MARCO TEÓRICO

En éste marco teórico se desarrollan los siguientes temas: El Estado resiliente que plantea la función pública como tutelante de Derechos Fundamentales, entre ellos la paz y su rol para indemnizar y resocializar a las víctimas del conflicto armado.

La unidad de Victimias donde se determina qué es ésta entidad, cuando se crea y para qué.

La investigación en evaluación institucional, porque es el enfoque metodológico que se ha adoptado para medir y analizar el impacto de la Unidad de Victimias en el pos-conflicto.

El enfoque del paradigma socio-crítico, que permite ubicar la investigación de evaluación institucional realizada en un enfoque de pedagogía social para el cambio institucional y social que requiere Colombia para alcanzar su desarrollo y la paz.

La eficiencia en la administración pública, tiene un desarrollo teórico fuerte, tanto a nivel

internacional como en la producción académica de la Escuela de administración pública, ESAP.

Las Estadísticas básicas, que permiten ubicar el contexto de la Unidad de víctimas en la relación oferta y demanda, entre los servicios que presta y las necesidades de las personas que acuden a ella.

A continuación se desarrollan los temas enunciados.

### 2.1 El Estado resiliente:

Según Navarro las políticas neoliberales que se extendieron por todo el mundo democrático occidental en la década de los 80 y 90 del siglo pasado llegaron a Colombia con el gobierno de César Gaviria 1990-1994, que fue en el periodo en que se creó la Constitución de 1991, que si bien es una Constitución garantista y define a Colombia como un Estado Social de Derecho es también una Constitución que en lo que respecta a la administración pública plantea los lineamientos técnicos y administrativos de la gestión y control contemporáneos basados en medición y parametrización continua, la reingeniería, la planeación estratégica y la evaluación por objetivos.

La crítica sustancial del Neoliberalismo es al Estado patrón y al Estado benefactor, esto se resume en la expresión Estado de bienestar, para el Neoliberalismo basado en el darwinismo social el secreto del desarrollo económico y social está en las

diferencias competitivas impulsadas en el libre mercado, en la iniciativa individual y privada y no en un Estado que sustenta lo social, a ese tipo de Estados se les denomina “populistas” (Navarro, 1998).

Colombia ha adoptado la contradicción de asumir ambos modelos, por una parte responde a la lógica del capitalismo global y la búsqueda de la eficiencia, pero por otra, debe reconocer el Estado que tiene más de 8 millones de víctimas del conflicto armado y que los índices de pobreza muestran que por lo menos la mitad de la población, está en situación de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y que la mayoría del empleo que se crea en el país obedece a la informalidad, donde los trabajadores informales no tienen seguridad social, estabilidad, bienestar seguridad, entre otros aspectos esenciales para la calidad de vida del trabajador y su familias, porque desarrollan sus actividades en la vía pública e incluso violando las disposiciones para manejo del espacio público (Navarro, 1998).

La comunidad internacional reconoce que Colombia por ser el país con el conflicto armado interno más intenso, permanente y largo en el tiempo en todo el mundo es un Estado con la particularidad que debe asumir la resiliencia, es decir la integración a lo social de millones de personas víctimas del conflicto armado interno.

Un conflicto que se ensañó en las zonas rurales y causó el desplazamiento humano forzado más grande que se haya dado en todo el hemisferio occidental y de forma continua a lo largo de décadas lo que ocasionó que hoy el 70% de la población esté radicada en centros

urbanos, creando cinturones de miseria, barrios subnormales y todos los problemas urbanos, de hábitat, humanos, económicos y sociales que se generan a partir de la ignorancia, la miseria, la falta de oportunidades y todas las formas de violencia, muchas de ellas radicadas en el interior de las familias, como los fenómenos de violencia intrafamiliar, violencia de género y abuso sexual a menores (Navarro, 1998).

## **2.2 La Unidad de Víctimas:**

El nombre completo de la entidad es Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. El Conpes 3711 de 2011 permitió presupuestalmente su creación, a partir de la Ley 1448 de 2012. Más conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.

Son objetivos misionales de la entidad:

- Intervenir en la formación de la política pública de atención, asistencia y reparación a las víctimas.
- Hacer real y efectiva la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas.
- Restablecer los derechos de las víctimas brindando condiciones para llevar una vida digna.
- Permitir el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas y la



implementación de las medidas de que trata la presente ley.

- Atender de forma integral a partir de los derechos humanos y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario a las víctimas, aunando los esfuerzos nacionales e internacionales, públicos y privados.
- Propiciar la coordinación interinstitucional, la asignación de recursos, los bienes y servicios públicos que se les prestarán a las víctimas para alcanzar la restitución de sus derechos y la indemnización. Hacer sinergias con las organizaciones y sociedad civil que debe vigilar al proceso de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.
- Lograr la coordinación entre la nación y las entidades territoriales para cumplir con el objetivo misional respetando y acatando el ordenamiento jurídico. (Decreto 4812 de diciembre de 2011)

### **2.3 La investigación en evaluación institucional**

La investigación en evaluación institucional pública mide los procesos, la eficacia, el cumplimiento de los objetivos, los recursos usados para producir bienes y servicios por parte de las entidades públicas y parametriza lo que no se puede cuantificar, para por medio de indicadores, categorías y criterios definir si la entidad evaluada está cumpliendo con su misión, sus objetivos y si lo hace de forma eficaz, es decir cumpliendo con el propósito o finalidad social trazada (Bozzi, 2014).

La investigación en evaluación institucional surgió de aplicar para las entidades públicas los lineamientos de la administración por objetivos y de la planeación estratégica desde la década de los años 60 en el mundo europeo y en Colombia a partir de la Constitución de 1991, que primero se implementaron en las organizaciones privadas, para quienes llegó estos paradigmas de la administración de la metodología de gestión implementada por los ejércitos aliados durante la Segunda Guerra Mundial y métodos de gestión y control basados en la minimización del riesgo que hicieron posible el proyecto Manhattan que creó la bomba atómica y realizar con éxito el proyecto espacial que llevó el hombre a la luna. Hoy estas metodologías se han liberado de su agrupan bajo fenómenos como la estandarización de procesos, la documentación de procesos y la gestión y aseguramiento de la calidad (Bozzi, 2014).

Los conceptos de eficiencia y eficacia en la administración pública trajo consigo la necesidad de medir para poder evaluar y de esta manera hacer posible el control y la gestión, bajo la premisa que lo que no se puede medir o parametrizar no se puede cambiar para hacerse mejor en una lógica de razón instrumental donde se optimizan los recursos disponibles para alcanzar el máximo rendimiento posible (Bozzi, 2014).

En la práctica estos son elementos discursivos y metodológicos que han impactado a toda la administración pública, pero pese a esto sigue habiendo en las entidades públicas grandes nóminas,

burocracia inoperante, trámites incensarios, problemas de ingreso a las entidades que aunque se proclama que se hace bajo meritocracia sigue habiendo influencia de los “padrinos políticos” en el acceso a los puestos públicos. La modalidad de contratación por término definido como una forma de incorporación de los funcionarios donde los que son de carrera son un porcentaje inferior a la masa del recurso humano contratado bajo condiciones de flexibilización laboral.

#### **2. 4 El enfoque del paradigma socio-crítico:**

Este paradigma ha surgido como una respuesta a la necesidad de investigar para conocer problemas sociales que se estudian para intervenir en ellos por medio de soluciones que sean prácticas y reales, es decir, que se puedan aplicar con éxito con los recursos disponibles (Roth, 2007).

Los paradigmas en el conocimiento han sido el de la investigación teórica racional basada en la inducción, la deducción y la abducción desarrollado por las disciplinas formales como la lógica, las matemáticas, la filosofía; el empírico hipotético deductivo de las ciencias naturales que ha transformado el mundo desde la Revolución Industrial y que han desarrollado en permanente progreso la ciencia aplicada, la tecnología y las técnicas de desarrollo industrial a escala global, está el comprensivo-cualitativo de las ciencias sociales y las humanidades (Roth, 2007).

Pero hacía falta un enfoque del conocimiento aplicado que pudiera usar lo teórico, lo cuantitativo como la estadística, la

comprensión de los fenómenos y al mismo tiempo interviniera no para describir o explicar el problema sino para darle una solución efectiva (Filgueira, F., & Franzoni, 1998).

Es también aporte del enfoque socio crítico establecer las explicaciones causales que llevan a entender que por ejemplo la corrupción política y el mal manejo de los recursos públicos no son un problema exclusivo de los corruptos, la política criminal del Estado y los altos índices de impunidad con la delincuencia de cuello blanco, sino que es sintomático de una sociedad y un modelo de educación público y privado que ha permitido que el individualismo y el interés de lucro primen sobre principios y valores (Filgueira, F., & Franzoni, 1998).

#### **2.5 La eficiencia en la administración pública**

Existe la idea generalizada respecto a que la administración pública es ineficiente y que en cambio la administración privada es proactiva, eficiente, capaz, cumple con los objetivos trazados, ofrece resultados y altos rendimientos. La administración pública produce gastos y pocos resultados, lo privado es mejor, eficiente, ágil, cumple y ofrece utilidades (Ramió, 2016).

En Colombia la eficiencia es parte de los principios que estructuran la función pública, está presente en la Constitución Política y en todos los desarrollos legislativos, el que la eficiencia es un

objetivo transversal de la función pública, como lo son la transparencia, la celeridad, la inversión técnica.

En Colombia la entidad educativa pública que forma administradores públicos en los valores y principios de la eficiencia es la ESAP, ya referida, que es la Escuela de Administración Pública (Arango, 2005).

Por eficiencia en la administración pública debe entenderse que una entidad con los recursos asignados es capaz de cumplir con su misión y objetivos en el tiempo necesario sin dilaciones, sin sobrecostos, sin duplicación de procesos, sin que sus gastos operativos superen el presupuesto asignado para la realización de su misión efectiva en la sociedad (Arango, 2005).

### 3. METODOLOGIA

Teniendo en cuenta el objeto de estudio que es la función cumplida en el periodo comprendido entre 2010-2016 por la Unidad de Víctimas para la consolidación de un pos-acuerdo. Corresponde al objeto de estudio de ésta investigación la caracterización epistemológica que ofrece Bustelo (1999), lo que hace que en esa perspectiva esta investigación sea evaluativa.

Respecto a sus fuentes, su tratamiento y sistematización, acorde con lo establecido metodológicamente por Hernández, Fernández y Baptista (2003) la investigación realizada se determina como una investigación teórica basada en evidencia documental.

En tal sentido son fuentes primarias la Constitución Política, las leyes sustantivas y procesales, los tratados internacionales, la jurisprudencia. Que deben complementarse con estadísticas de desempeño institucional de la Unidad de Víctimas, además de la revisión de los manuales y protocolos de ésta entidad que contienen la ruta de atención a las personas que han sido identificadas e individualizadas en el registro único de víctimas.

Desde la perspectiva de antecedentes, estado del arte y alcance de la investigación, el artículo realizado, fue de orden exploratorio-descriptivo como lo determina el metodólogo Morales (2010).

La investigación para cumplir paso a paso con los objetivos establecidos cumplió con las siguientes etapas:

En el desarrollo de la etapa uno se pudo describir la función pública de la unidad de víctimas entre 2010-2016, para lo cual se tuvo en cuenta el ordenamiento jurídico, los informes de rendición de cuentas de la entidad y las estadísticas oficiales correspondientes.

En el desarrollo de la etapa dos se logró la caracterización de los servidores públicos de la Unidad de Víctimas y se accedió a los documentos de planeación estratégica de la entidad estableciendo como parámetro la relación entre funcionarios de atención al público y el promedio de ciudadanos que deben atender, considerando que la entidad tiene un servicio de atención de lunes a

viernes en un horario de 8 horas diarias como determina la Ley.

En el cumplimiento de la etapa tres fue posible analizar estadísticas básicas de la Unidad de Víctimas que permitió evaluar de forma objetiva su desempeño y su aporte al proceso de pos-acuerdo.

Debe precizarse que ésta investigación no produce datos ni información que deba sistematizar en forma estadística sino que hace una lectura interpretativa de la información estadística oficial.

## **4. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN**

### **4.1 La función de la unidad de víctimas en el periodo comprendido entre 2010-2016**

El nombre completo de la entidad es Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en adelante UARIV. La misión de la entidad consiste en garantizar a las víctimas del conflicto armado en Colombia los derechos reconocidos en la Ley 1448 de 2011, la normatividad reglamentarla y la jurisprudencia constitucional que obran en su conjunto como un título para que las personas que están en esta condición demanden la protección e indemnización que ofrece el Estado, Rendición de Cuentas, (2016).

La entidad determina además en su cuerpo misional que atenderá a las víctimas a través de un trámite ágil y oportuno, quienes podrán presentar sus requerimientos de forma directa ante la Unidad. Aclarando además que todos

los servicios que presta la entidad son totalmente gratuitos Rendición de Cuentas, (2016).

La ruta que debe seguir un ciudadano a partir de haber rendido su declaración ante la Personería del Distrito Capital o en las entidades territoriales en las oficinas delegadas para tal fin es verificar que efectivamente ha sido incluido en el Sistema Nacional Registro Único de Víctimas diligencia que debe tramitar en la sede de la UARIV más cercana a su domicilio o residencia si se encuentra en Bogotá Rendición de Cuentas, (2016).

Cuando la persona cabeza de familia y su núcleo familiar o personas a cargo quedan reconocidos y protegidos ante la UARIV se hace solicitud de ayuda humanitaria inmediata Rendición de Cuentas, (2016).

Debe esperar a que dicha ayuda humanitaria sea aprobada y queda en espera hasta cuando le confirman la ayuda humanitaria y de determinan lugar y fecha, como el monto de la ayuda y donde la puede reclamar, generalmente es una corporación bancaria porque es una ayuda en dinero en efectivo Rendición de Cuentas, (2016).

Dependiendo de la situación familiar, de las necesidades básicas insatisfechas que identifique el personal de la UARIV soluciona temporalmente vivienda, atención prioritaria en salud, mercados, brazadas, ropa, dado que muchas de las víctimas son personas con hijos menores que están viviendo de pleno el desplazamiento

humano forzado que se origina en el conflicto armado que ha vivido y vive Colombia sobre todo en las zonas rurales del país Rendición de Cuentas, (2016).

Por lo que la UARIV establece de manera ponderada la atención a las víctimas, primero menores de edad, madres cabeza de familia con niños menores, adultos mayores y adultos, estableciendo además quienes fueron víctimas y requieren reparación actual de quienes en el presente están viviendo todo el drama del desplazamiento y no tienen como solucionar necesidades básicas Rendición de Cuentas, (2016).

Una vez reclamada la ayuda humanitaria que puede ser programada de forma periódica o ser una sola, las personas que obran como cabeza de familia ante la UARIV tienen un término de espera para que se le practique la encuesta socioeconómica denominada PARI y sigue otra etapa de verificación de que efectivamente la persona es víctima para depurar del registro las personas que se han hecho incluir mediante falsedad en su declaración y que además incurren en un delito Rendición de Cuentas, (2016).

La declaración y la resolución son contrastadas con los hechos materia de verificación y de triangulación de datos. Lo cual exige que un porcentaje de un 80% de los funcionarios de la UARIV tengan de pleno como función buscar la manera de que la entidad ni el Estado tengan que atender e indemnizar los colados fraudulentamente Rendición de Cuentas, (2016).

Los funcionarios y empleados de la UARIV en éste trabajo misional además de atender las necesidades de las víctimas deben responder millares de derechos de petición y de acciones de tutela que se instauran diariamente dada las dimensiones que tomó la atención de las víctimas cuando ya supera los 8 millones de personas a marzo del año 2017 Unidad de Víctimas (2016).

#### **4.2 caracterización de los Servidores Públicos de la Unidad de Víctimas del conflicto armado.**

La nómina de la UARIV se integra por funcionarios de libre nombramiento y remoción como su Director Ejecutivo Dr. Alan Jara y empleados públicos que han sido contratados por la modalidad de prestación de servicios Oficina de Control Interno (2016).

Entre el año 2010 y 2016 según estadística de control interno la UARIV a nivel nacional ha tenido una nómina media de 5000 funcionarios a nivel nacional, lo que en promedio cada funcionario significa mensualmente para la entidad un costo de 2.000.000 millones de pesos lo que significa que en sólo nómina la entidad se gasta mensualmente 10.000.000.000 millones de pesos, fuera de los gastos administrativos y de logística de gestión que suman otro tanto, lo que quiere decir que en sólo burocracia gestión la UARIV en un año requiere un presupuesto de 240.000 millones de pesos fuera de los altos rubros que debe manejar para cumplir de forma eficiente con la atención directa a las víctimas, rubro que en su totalidad implica cientos de millones

de pesos Oficina de Control Interno (2016) y Rendición de cuentas (2016).

En lo que tiene que ver con la reparación por indemnización el tema es mucho más delicado porque se calcula que la cifra puede llegar a ser cientos de billones de pesos, lo que comprometería el Presupuesto General de la Nación, PGN, por lo menos por los próximos 20 años como un apartado fiscal que deberá contemplarse porque los recursos en dinero, los recursos humanos y el tiempo que se necesita para indemnizar a más de 8 millones de víctimas es considerable (Sistematización del autor) y datos de la Oficina de Control Interno (2016).

Lo que ha hecho pensar tantos a analistas internacionales del Banco Mundial, y de Naciones Unidas. Como a los funcionarios nacionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación cuyo director es el Dr. Simón Gaviria que se trata de una misión incumplible por lo menos en la intensidad y tiempo en que las víctimas han generado su propia expectativa de reparación integral y recepción de una indemnización que les permita iniciar un proyecto de vida (Sistematización del autor) y acorde a datos de la Oficina de Control Interno (2016).

#### **4.3 Interpretar estadísticas básicas de desempeño institucional de la Unidad de Víctimas.**

La UARIV en una ciudad como Bogotá recibe en sus tres sedes en un día normal en Bogotá un promedio de 1500 personas de las cuales

sólo es posible atender según la capacidad instalada a 5 personas por hora por funcionario Oficina de Control Interno (2016).

Disponibles para atender diferentes casos se cuenta con 20 funcionarios por sede, esto da como resultado que en promedio se puede atender 100 personas por hora en cada sede lo que significa que en 8 horas de trabajo continuo hay la posibilidad de atender 800 personas por sede. Pero no se hace, el sistema trabaja a un ritmo muy lento y pareciera que fuera parte de la política implícita de atención, que el ciudadano desista de su petición ante la demora y la falta de orientación de cuál es la ruta que debe seguir, uno es lo que se imprime en folletos y otro, lo que sucede realmente acorde a datos de la Oficina de Control Interno (2016) y sistematización del autor.

Sin embargo las sedes no dan abasto, por eso diariamente de lunes a viernes hay personas desde las 4:00 am haciendo fila porque en realidad se permite el acceso a 150 personas por sede lo que equivale a 150 turnos en sucursal y 450 a nivel del Distrito, donde tienen prioridad mujeres embarazadas y adultos mayores, esto quiere decir que la entidad respecto a la demanda diaria sólo admite y atiende por sede el 30% de la demanda (Sistematización del autor) acorde a datos de la Oficina de Control Interno (2016).

Esto crea un déficit en la atención, lo que convierte cualquier trámite ante la UARIV en la ciudad de Bogotá D.C. en una gestión de meses y que sólo pueden hacer personas

que no trabajen ni estudien. Es decir que no cumplan horario, porque la espera promedio para una atención promedio de 10 minutos es alrededor de 5 horas (Sistematización del autor) e información de Rendición de Cuentas, (2016).

En toda Colombia la UARIV en un día atiende de manera efectiva 5.000 personas pero en el país hay registradas 8.376.463 víctimas, en caso que se optimizara a 10.000 diariamente a nivel nacional, se necesitarían 837 días, lo que equivale a 2 años y cuatro meses para una primera atención, dado que hay una ruta de trámite perfectamente un apersona en ruta y espera puede demorarse alrededor entre 7 y 10 años en tramitar las ayudas hasta recibir una indemnización. Esto en lo que respecta al tiempo, según sistematización del autor con fundamento en datos de la Oficina de Control Interno (2016).

En términos de dinero el promedio de indemnización son 20 millones de pesos por víctima, se trata es de multiplicar el número de víctimas por el monto promedio a indemnizar, lo que da una cifra billonaria, que compromete como ya se ha dicho, parte de los presupuestos nacionales de por lo menos 10 años, teniendo en cuenta que este estudio se hace en el año 2017 (Sistematización del autor) y acorde a datos de la Oficina de Control Interno (2016).

## 5. DISCUSION

La importancia e incidencia en el pos-acuerdo en Colombia de los servidores públicos de la unidad de víctimas durante el periodo 2010-2016 ha sido fundamental porque es la entidad que responde a quienes necesitan reparación integral y es precisamente lo que ha permitido que la comunidad internacional reconozca que el proceso de paz en Colombia tiene elementos como éste de la atención y reparación a las víctimas que es un ejemplo para futuros procesos de paz en otras partes del mundo.

Al considerar los datos puntuales que permiten describir la función de la unidad de víctimas en el periodo comprendido entre 2010-2016 es claro que la demanda de servicios a desbordado la capacidad instalada y operativa de la entidad que no da abasto atendiendo las múltiples demandas de ayuda humanitaria e indemnización que solicitan las víctimas, probablemente la manera como se manejó la inscripción de las víctimas en el registro único no fue técnica ni tuvo en cuenta tener cuidado de hacer un filtro adecuado para evitar que personas con fines económicos se hagan pasar por víctimas.

Respecto a la caracterización de los servidores públicos de la Unidad de Víctimas se pudo determinar que su vinculación a la entidad, inducción y forma de contrato laboral va en contra de un buen desempeño de su función pública que el personal no es de carrera, no tiene estabilidad, trabajan por prestación de servicios y su nivel de estrés laboral es muy

alto lo que crea un recurso humano sin pertenencia con la entidad.

Los datos estadísticos de desempeño institucional de la Unidad de Víctimas hablan por sí solos, la entidad no tiene cómo cumplir con su misión funcional dado que el personal y los recursos económicos no son suficientes y que requiere una mayor cooperación interagencial con entidades del sector público y privado, particularmente en gestión de autonomía para las víctimas, reinsertarlo a lo social desde una vinculación laboral estable y para quienes lo necesiten capacitación con posibilidad del contrato de trabajo como aprendiz.

## 6. CONCLUSIONES

¿Cuál es la importancia e incidencia en el pos-acuerdo en Colombia de los servidores públicos de la unidad de víctimas?

No ha tenido incidencia ni importancia en el último acuerdo porque el proceso de paz con las FARC y con otros grupos armados ilegales no ha tenido en cuenta como condición para desarrollarse la reparación integral a las víctimas. El Estado colombiano indemniza porque en el caso de las víctimas el Estado no cumplió con su función constitucional de proteger la vida y honra de las víctimas.

Sin embargo la respuesta anterior no significa que efectivamente todo el Estado, todos los funcionarios públicos y por lo mismo los servidores públicos de la Unidad de Víctimas deberían tener un rol protagónico en el pos-

acuerdo en Colombia de los servidores públicos de la unidad de víctimas, 2010-2016.

La función de la unidad de víctimas durante el periodo comprendido entre 2010-2016 ha sido usada por la politiquería para sacar provecho del presupuesto de la entidad, incidir en la nómina y propiciar el registro masivo fraudulento de personas que no son víctimas como un mecanismo de compra de votos, un fenómeno que llegó a sus niveles máximos y que hoy está en observación por la Procuraduría, la Contraloría, la Fiscalía, pero es tan abrumadora el número de personas inscritas que es muy difícil dar resultados eficientes en depurar el registro de víctimas y sancionar a quienes han declarado falsamente y se hicieron inscribir en el registro de víctimas para cometer fraude.

Los Servidores Públicos de la Unidad de Víctimas del conflicto armado no tienen motivación ni un clima organizacional y psicológico adecuado para cumplir con una labor eficiente, su trabajo es agotador y no tiene reconocimiento por parte de los usuarios, incluso muchos de ellos han sufrido de mal trato verbal y de riesgo físico por los usuarios del servicio.

Al interpretar los datos estadísticos básicos de desempeño institucional de la Unidad de Víctimas es muy evidente que la entidad no opera con la capacidad requerida acorde a la demanda, luego ofrece un servicio ineficiente por tiempo de espera del usuario y porque son más las personas insatisfechas con el servicio que las que experimentan que



han sido tratadas con el respeto y la diligencia que merece una persona que está buscando reparación integral cuando el Estado no le cumplió defendiéndola, en muchos casos, la Unidad de Víctimas va en contra de su función misional y sólo alcanza a revictimizar a quienes han sufrido las secuelas de la violencia como el desplazamiento humano forzado.

En lo que respecta al objetivo general y el título de trabajo como a su propósito es claro que por razones de índole cuantitativo y cualitativo la UARIV no es una entidad que pueda participar de forma efectiva y eficaz en garantizar el pos-Acuerdo en lo que respecta a la indemnización a las víctimas y a su derecho a reparación material del daño sufrido. Con la entidad Unidad de Víctimas el Estado no logra ser un Estado resiliente ni tutelante de derechos fundamentales.

A continuación se van dar a conocer los resultados obtenidos en el desarrollo de las etapas metodológicas. En el desarrollo argumentativo se dio cumplimiento a los objetivos trazados como se describe a continuación.

Al describir la función de la unidad de víctimas entre 2010-2016 se llegó a las siguientes precisiones:

La Unidad para la Atención y Reparación para las Víctimas es una entidad pública creada a partir de la Ley 1448 de 2011 y ha tenido desde su comienzo como función misional la atención integral y reparación a las víctimas del conflicto armado en Colombia, que al año 2017 tiene en registro a más de 8 millones de

personas. La entidad no tiene los funcionarios ni los recursos económicos suficientes para cumplir con su misión institucional respecto a la demanda de personas que se han inscrito y reconocido como víctimas.

Lo que significa un reto para la entidad que no cuenta con los medios, ni con el personal adecuado y suficiente para atender la demanda de servicios. Desde su comienzo la entidad ha sido una de las más denunciadas, contra la cual más acciones de tutela se han instaurado y a la que más derechos de petición se le dirigen diariamente. Entre tutelas y derechos de petición la entidad ha tenido que responder cientos de miles, es tan abrumador el tema de derechos de petición, alrededor de 2000 diariamente, que ya un porcentaje muy alto de funcionarios tiene como trabajo de tiempo completo darle respuesta a estos requerimientos legales.

El tiempo que tarda la entidad en responder un derecho de petición vulnera los términos legales, porque la entidad da respuesta en un promedio de seis meses, cuando el plazo legal para darle solución a un derecho de petición son 15 días.

Respecto a la caracterización definida para los servidores públicos adscritos a la Unidad de Víctimas se logró precisar:

No son funcionarios de carrera, los de más alto nivel son de libre nombramiento y remoción. Los empleados se vinculan por contratos a término definido por prestación de servicios. No tienen tiempo para hacer

un proceso de capacitación e inducción como demuestra que el promedio de vinculación por empleado es de un año porque es tan alto el estrés y la exigencia de trabajo que las personas que cumplen su contrato en su mayoría no quiere volver a presentar su hoja de vida a otra convocatoria.

A partir de la integración y análisis de las estadísticas de desempeño de la Unidad de Víctimas se llegó a la siguiente conclusión:

La investigación se aproxima a una percepción que la entidad no es eficiente, no cuenta con el recurso humano en número y capacitado debidamente para cumplir con su misión constitucional y legal, la demanda de reparación integral de más de 8 millones de personas desborda no sólo a la entidad Unidad para la Atención y Reparación para las Víctimas sino a todo el Estado colombiano, pese a que se ha recibido importante ayuda internacional.

Otro grave problema inherente a la evaluación de desempeño de la entidad es la alta corrupción que se vive en Colombia a nivel institucional y social, porque muchas personas han declarado falsamente para recibir ayuda y reparación integral sin ser víctimas, lo que crea otro problema, depurar el registro único de víctimas y llevar a judicialización a los infractores que podría ser ciento de miles o tal vez más.

Si el estado quiere cumplirle a las víctimas de forma eficaz necesita por lo menos 160 billones de pesos y el costo administrativo de cumplir con esa indemnización requería por lo

menos de 10 billones de pesos más, porque requeriría ampliar la nómina, capacitar mejor el personal, tener más sucursales y prestar un servicio eficiente a las víctimas, lo que no puede hacer por presupuesto y por personal la UARIV. Pero aun haciendo ésta inversión el tiempo promedio de atención solamente se reduciría a 5 años, desde que se declara y se inscribe en Sistema Nacional de Registro Único de Víctimas.

Por último, para futuras investigaciones vale la pena tener en cuenta la siguiente pregunta de investigación:

¿Cuál debería ser el Entrenamiento del Estado a sus funcionarios, para que se comprometan con el pos-acuerdo y el camino hacia la paz?

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arango, M. A. (2005). Capítulo I: La ESAP y su escuela de alto gobierno.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia. Diario oficial. Bogotá, Colombia

Bozzi, S. O. (2014). Evaluación de la gestión RSP pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano.

Revista do Serviço Público, 52(1), 25-55.

Bustelo, M. (1999). Diferencias entre evaluación e investigación: una distinción necesaria para la identidad de la evaluación de programas. Revista Española de Desarrollo y Cooperación, 4, 9-29.

Castro, Caicedo (2016). Nuestra Guerra Ajena, Bogotá: Editorial Planeta.

Documento CONPES 3850 (2015). Consejo Nacional de política económica y social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación.

Documento CONPES 3711 (2011). Consejo Nacional de política económica y social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación.

Filgueira, F., & Franzoni, J. M. (1998). Paradigmas globales y filtros domésticos: reforma administrativa y política social en

América Latina. Ciencias Económicas, 2, 191-215.

Henriques, M. B. (2014). Preparar el post-conflicto en Colombia desde los programas de desarrollo y paz: retos y lecciones aprendidas para la cooperación internacional y las empresas. Revista de relaciones internacionales, estrategia y seguridad, 9 (1), 179.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2003). Metodología de la investigación. La Habana: Editorial Félix Varela, 2.

Martínez, J. Tole (2006). La teoría de la doble dimensión de los derechos fundamentales en Colombia. El estado de cosas inconstitucionales, un ejemplo de su aplicación. Cuestiones Constitucionales, (015).

Congreso de la República. Ley 1448 de 2012, Colombia.

Max-Neef, M., Elizalde, A., & Hopenhayn, M. (1986). Desarrollo a escala humana. Development dialogue, 9-93.

Ministerio de Defensa y del Derecho.- <https://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. <http://www.minhacienda.gov.co>

Ministerio de Justicia y del Derecho.  
<http://www.minjusticia.gov.co/>

Ministerio del Interior.  
<http://www.mininterior.gov.co/>.

Morales, F. (2010). Conozca 3 tipos de investigación: Descriptiva, Exploratoria y Explicativa.

Navarro, V. (1998). Neoliberalismo y Estado del bienestar. Barcelona: Ariel. Oficina Alto Comisionado para la paz. Jurisdicción especial de paz.

<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/informes-especiales/abc-del-proceso-de-paz/abc-jurisdiccion-especial-paz.html>.

Pécaut, D. (1987). Orden y violencia: Colombia 1930-1953 (Vol. 1). Siglo Veintiuno Editores.

Pérez, T. H. P. (2011). Conflicto y posconflicto en Colombia: una mirada a la política de seguridad democrática. *Magistro*, 5(10), 129-150.

Portafolio, Octubre 17 de 2016. Congreso aprueba el Presupuesto de la Nación para 2017.

Ramió, C. (2016). Teoría de la organización y administración pública.

Rodríguez, C. R. (2015). Postconflicto y justicia transicional en Colombia: balance de nuestra experiencia. *Hallazgos*, 8(15).

Rojas, D. M. (2013). Las relaciones Colombia-Estados Unidos en el gobierno Santos: ¿Llegó la hora del post conflicto? *Análisis político*, 26(79), 121-138.

Roth, A. N. (2007). Enfoques y teorías para el análisis de las políticas públicas, cambio de la acción pública y transformaciones del Estado. Ensayos sobre políticas públicas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 29-63.

Torres Vásquez, H. (2015). Posconflicto colombiano, el dilema de la nueva lucha contra el terrorismo. *Justicia juris*, 11(2), 108-124.

Unidad para las víctimas (2016). Rendición de cuentas  
<http://www.unidadvictimas.gov.co/es>.  
Enlace corroborado el 17 de marzo de 2017.